

联合国人权事务高级专员办事处



减贫战略人权方针的原则和准则



联合国

联合国人权事务高级专员办事处



## 减贫战略人权方针的原则和准则



联合国

纽约和日内瓦，2006年

## 说 明

本出版物所载内容可不经许可予以引用或转载，但须注明出处并将转载本文材料的出版物一份寄交联合国人权事务高级专员办事处(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland)。

\*

\* \*

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位或对于其边界或界限的划分表示任何意见。

HR/PUB/06/12

## 前 言

贫穷是当今世界面临的最严重的人权挑战。令人震惊的是，世界人口 40%生活在极端贫困的现实或威胁中，每五个人就有一个人生活在悲惨的贫穷境况中，生存受到威胁，<sup>1</sup> 一个免于匮乏和恐惧的世界，作为《世界人权宣言》的构想，仍然是一个遥不可及的目标。

如此规模的贫穷并非命运使然。正如联合国千年项目报告雄辩地表明的，消除贫穷是可以实现的目标。<sup>2</sup> 世界各国政府表明了它们对根除贫穷的强力承诺。最近，在 2005 年世界首脑会议上，世界各国领导人重申他们决心确保及时和充分实现《千年发展目标》，包括消除贫穷和饥饿，强调“人民享有在自由、尊严中生活的权利，免受贫困和绝望折磨”。<sup>3</sup> 目前的挑战是将这些承诺化为具体行动。

贫穷不仅仅是收入问题，从更基本的意义上来说，也是有能力在尊严中生活，享有基本人权和自由的问题。它涉及一系列相互关联和相互加强的剥夺，影响到民众主张和享有其公民、文化、经济、政治和社会权利的能力。因此，在根本的意义上，否认人权构成了贫穷基本定义的一部分。

贫穷有其多方面的问题，在关注人权的前提下理解贫穷，推动了针对这些问题制定更为有效和公平的对策。它补充了较为正统的发展和减贫方针，不仅注意到资源问题，而且注意到享有适当生活水准以及其他基本公民、文化、经济、政治和社会权利的能力、选择、安全和权力问题。

本出版物，即《减贫战略人权方针的原则和准则》，旨在帮助各国、各国际机构和发展工作者将人权准则、标准和原则落实到扶贫政策和战略上。

这项工作是基于联合国人权事务高级专员办事处以往的若干出版物，即 Paul Hunt、Manfred Nowak 和 Siddiq Osmani 教授撰写的《减贫战略人权方针准则草案》(2002 年)和《人权与减贫：构思框架》(2004 年)，同时还参考了与各利害相关者的磋商结果(包括会员国、政府间组织和非政府组织)。

本一工具并非这一复杂领域中的一份蓝图，但我希望它将有助于在国家一级加强国家减贫战略的质量、影响和可持续性。

路易丝·阿尔布尔

联合国人权事务高级专员

---

<sup>1</sup> 联合国开发计划署(开发计划署)，《2005 年人的发展报告：处于十字路口的国际合作：不平等世界中的援助、贸易与安全》(纽约，联合国，2005 年)，第 24 页。

<sup>2</sup> 联合国千年项目，《发展投资：实现千年发展目标的实际计划》(伦敦和英镑区，VA, Earthscan, 2005 年)。

<sup>3</sup> 《2005 年世界首脑会议成果》(A/RES/60/1, 第 143 段)。

## 鸣 谢

有关准则的制定端赖众多个人和组织的支持，建议和贡献。

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)尤其感谢下列机构的合作：欧洲委员会、欧洲债务与发展问题网络、联合国粮食及农业组织、福特基金会、国际劳工组织、国际货币基金组织、经济合作与发展组织/发展援助合作组织、海外开发协会、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、世界银行和世界卫生组织。

人权高专办还向 Paul Hunt、Manfred Nowak 和 Siddiq Osmani 教授致以谢意，他们撰写了作为本文件依据的准则草案。

## 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 14	1
一、人权方针的存在理由.....	15 - 28	4
二、制定、执行和监测基于人权的减贫战略进程.....	29 - 105	7
准则 1: 穷人的认定.....	29 - 36	7
准则 2: 国家和国际人权框架.....	37 - 41	8
准则 3: 平等和不歧视.....	42 - 46	9
准则 4: 制定目标、基准和优先考虑.....	47 - 61	12
准则 5: 参与.....	62 - 74	15
准则 6: 监测和问责制.....	75 - 100	18
准则 7: 国际援助与合作.....	101 - 105	22
三、基于人权的减贫战略内容.....	106 - 226	25
准则 8: 具体人权标准的纳入.....	108 - 226	25
• 工作权.....	108 - 128	25
• 适足食物权.....	129 - 152	31
• 适足住房权.....	153 - 170	36
• 健康权.....	171 - 183	40
• 受教育权.....	184 - 195	45
• 个人安全和隐私权.....	196 - 203	50
• 平等寻求正义权.....	204 - 211	53
• 政治权利和自由.....	212 - 226	56

## 导 言

1. 增进人权和消除贫穷是联合国使命的核心。这两个目标相互联系，相互加强，尤其是 1993 年的《维也纳宣言和行动纲领》和 2000 年的《千年宣言》对此给予了承认。同样，2005 年秘书长的报告《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》和 2005 年的世界首脑会议成果重申了人权对减轻贫困和实现《千年宣言》中所载发展目标的重要性。

2. 本出版物旨在促进联合国全系统的有关工作，已将人权纳入消除贫穷的发展努力中。这是经济、社会和文化权利委员会要求联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)“制定实质性准则，以将人权纳入国家减贫战略”的结果，其目标是向决策者和参与制订和执行减贫战略的工作人员提供有关准则，以针对减贫采纳一项人权方针。

3. 人们普遍承认，减贫战略必须是“国家拥有自主权的”，国际人权法主要制约国家与个人之间的关系，而这些准则主要关注国家的作用。不过，人们希望，这些准则还将对致力于消除贫穷的其他行为者——民间社会组织、国家人权机构、联合国系统各机构和其他国际组织有所帮助。

4. 《准则》的结构有某种程度的笼统性，以适应大多数条件和情况。不应将之视为规定性的技术手册。实际上，它们阐述和澄清了某些原则，用以指导符合人权方针的减贫战略的制定、执行和监测进程。人们期望，一旦这些原则得到理解，参与减贫的行动者就能将之付诸实施，同时考虑到它们所处境况的特点，并得到必要的、较为具体的工具的帮助。

5. 基于人权方针的减贫的各项原则广泛适用于富国和穷国，与此同时，这些准则的基本着眼点在于较贫穷国家的贫困问题。这部分是由于承认一个明显的事实，即贫穷问题在这些国家中更为严重。但同时也是因为富国中的贫穷有其具体特点，需要另行加以解决。

6. 《准则》并没有同等强调人权的各个方面，这是因为准则的制定有其具体的减贫背景，而这个背景只是更广泛的人权议程的一部分。对不同人权的选择和相应强调是基于这样一种判断，即哪些权利和义务与贫穷问题关系最紧密。而指

导这些判断的，又是下述这一理解，即人权可以不同方式关涉贫穷问题。<sup>4</sup> 那些根本的或工具性的权利在贫穷问题上具有特殊重要性。

7. 从人权的角度来看，贫穷可被描述为剥夺了一个人拥有一系列基本能力的权利，例如获得充足营养的能力，健康生活的能力，以及参与决策进程和社区中社会和文化生活的能力。就权利而言，人们可以说，生活在贫穷状态的人是一系列人权未能得到满足者，例如食物权、健康权、政治参与权等等。如果无法掌握经济资源，在某种程度上导致了一个人不能实现自我，则此类权利就对贫穷产生了根本性的意义。一些人权的实现，将有助于实现对贫穷有根本性意义的其他人权。例如，如果工作权得以实现，就有助于实现食物权。此类权利可以说对贫穷产生了工具性意义，当然，同一些人权即可以是根本性的，也可以是工具性的。这些准则即是在根本性或工具性或二者兼备的意义上处理据认为特别关涉贫穷问题的权利。

8. 本文件分为三章。第一章概述了人权方针的基本原则和存在理由。第二章(准则 1-7)中详尽说明了人权原则如何来指导制定、执行和监测减贫战略的进程。第三章(准则 8)涉及在确定减贫战略内容方面的人权方针，确认了减贫战略的要素，借以实现与减贫特别相关的一系列特定人权和人权义务。

9. 第三章中针对每项或每组权利的讨论(准则 8)都围绕四个部分进行。A 节概述在贫穷问题上特定人权标准的意义。B 节说明国际人权文书中有关权利和义务的范围或内容。为便于参考，方框内复述了一些最重要的国际人权条款；还提及最近的一些世界会议，以及最具相关性的一般性评论性意见或联合国人权条约机构通过的<sup>5</sup>建议。C 节确定了相对于具体人权和人权义务以及人权清单而言的关键目标。针对每一目标规定了某些指标，用以评估在一段时间内这些目标的实现情况。D 节阐明了实现特定目标的战略的主要特点。就这些准则中确认的目标，指标和战略，作了一些简要评论。

---

<sup>4</sup> 对人权关涉贫穷问题的多种方式的更详尽讨论，见人权高专办，《人权与减贫：构思框架》(纽约和日内瓦，联合国，2004年)，第一节。

<sup>5</sup> 一般性评论意见和建议就特定人权的含义和内容以及确保落实这些人权的措施向缔约国提供指导。各项一般性评论意见和建议可检索人权高专办网站，每年还发表一部汇编(2006年5月通过的113条一般性意见和建议，见HRI/GEN/1/Rev.8)。



10. 这些目标来源于国际人权法所载特定权利和义务。下列问题指导了对目标的选择：哪些主要目标的达成可确保实现对穷人意义重大的权利和义务？许多目标的制定是基于大会 2000 年 9 月通过的《千年发展目标》中所载目标，或与之相类似。

11. 有必要指出与指标相关的若干点。第一，制定人权指标是一项不断进行的事业，本出版物并未完全解决这一问题。<sup>6</sup> 我们作出了尝试，已从现有文献，包括关于千年发展目标的文献中推导出一整套指标，在贫穷问题背景下，这些指标似乎最切合有关目标。此外，所建议的指标清单只供参考。每个国家都应自行决定哪些指标最适合其具体情况。

12. 第二，使用指标的目的是为了说明穷人的生活状况，而不是整个人口的平均状况。因此，这些指标往往需要分类，以反映穷人的生活状况，尤其是其中的弱势群体，例如妇女、少数民族、土著人。如何分类最合适，取决于有关目标的性质以及国家的具体情况。然而，鉴于在贫穷问题上，妇女普遍首当其冲，在大多数情况下，指标应当按性别分类。

13. 第三，这些准则中提出的大多数指标为社会经济进步标准指标，虽然应当指出，一些人权指标，尤其是与公民权利和政治权利有关的指标，通常不是根据社会经济进步的衡量标准来计算。从根本上来说，人权指标与社会经济进步标准分类指标二者之间的区分不在其内容，而在于(a) 其明显源于人权准则，(b) 提出人权指标的目的，也即监测人权，以向义务承担者问责。

14. 针对一项特定权利提出的战略，本意是建议性的，而非规定性的。这里提出的一些建议可能在一些情况下是相关的，但在另一些情况下是不相关的，可能会遇到一些情况，要求采取这里完全没有涉及的行动。这方面的细节需要由积极参与制定减贫战略的人来完成，视背景的不同，这些细节显然将各有不同。此外，针对一项特定权利或义务提出的战略应被看作是综合方针的一部分，而不是单独即可成立的。因此，除非实现了工作权，否则，针对食物权提出的战略将无法对每一个人生效，因为大多数人都不会直接涉足食品生产，必须靠工作所得，从市场上购买食品。此外，任何权利的成功推行都将取决于参与、监测和问责体制。

---

<sup>6</sup> 应当指出，目前正在开展若干行动，包括人权高专办建议的行动(HRI/MC/2006/7)和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员建议的行动(E/CN.4/2006/48)，后者审查了在评估人权中使用定量和定性指标问题。

## 第一章

### 人权方针的存在理由

15. 人权方针强调了贫穷的多重性质，在一系列相互关联和相互加强的剥夺的意义上描述了贫穷，并提请注意伴随贫穷带来的污名化、歧视、不安全和社会排斥。贫穷导致的剥夺和污辱有其不同原因，包括达不到适当的生活水准，包括食物、服装和住房水准，以及穷人有可能边缘化和受到社会排斥。承诺确保尊重人权将成为一股力量，抵制所有这些形式的剥夺。

16. 指导制定有关减贫的人权方针的基本想法是，减贫政策和体制应当明确建立在国际人权法阐明的准则和价值观基础上。或明示或暗示的准则和价值观塑造了政策和体制。人权方针提供了关于国际人权的明确的规范性框架。国际人权立足于普世公认的道德价值观，并得到法律义务的加强，它提供了一个强制性的规范性框架，用以指导制定国家和国际政策，包括减贫战略。<sup>7</sup>

17. 在减贫问题上奉行人权加强了现有减贫战略的一些特点。例如，要求透明的预算和其他政府程序的减贫战略与知情权相契合，同时坚持“国家自主权”的战略则与人民的自决权相对应。人权方针对减贫有其增值作用，这表现在它与现行战略既有区别，又加强了现行战略。

18. 在减贫问题上的人权框架引人注目，一个原因即在于，它有增强穷人能力的潜力。不增强穷人的能力，就不可能实现有效减贫。<sup>8</sup> 减贫的人权方针主要涉及此类增强能力行动。

19. 增强能力的最基本的方式是宣传权利概念本身。这一概念一旦进入决策层，减贫的基本理由就不再仅仅是生活在贫穷状态的人有种种需要，而是他们有

---

<sup>7</sup> 对减贫的人权方针突出特点的更为详尽的讨论，见人权高专办，《人权与减贫：构思框架》(纽约和日内瓦，联合国，2004年)，尤其是第二节。(见准则2)

<sup>8</sup> 这里使用的“增强能力”一词，是用来描述一个过程，在这一过程中，贫穷个人或群体提高了能力，可以作出选择，将这些选择化为理想的行动和成果，并针对影响其生活的机构进行参与、谈判、影响、控制和问责。对增强能力问题的更详尽的讨论，见 Deepa Narayan 编辑，[Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook](#) (华盛顿，世界银行，2002年)和世界银行 [PovertyNet](#) 网站。

种种权利——权利的享有导致了其他方面的法律义务。因此，人权观念加强了要求将减贫列为决策主要目标的合法性。人权观念提醒人们注意，贫穷意味着未能实现人权，如此一来，对已经批准国际人权文书的国家来说，通过减贫战略就不再仅仅适宜的，而且是必须的。

20. 人权规范性框架的大多数特点都可以归诸于以一种或另一种方式增强穷人的能力。这些特点包括普遍性、非歧视和平等原则，参与决策原则，问责制概念和承认权利的相互依存。

21. 平等和不歧视这两项原则是国际人权法的最基本要素。承认这些原则有助于强调这一事实，即贫穷大多来源于或明或暗的歧视性做法。承认这一点，就要求调整减贫战略，从仅仅侧重于狭隘的经济问题转向更广泛的战略，解决支持歧视结构的社会文化和政治法律制度。因此，减贫的人权方针要求消除支持歧视，损害特定个人和群体的法律和制度，将更多的资源用于最有可能造福于穷人的活动领域。(见准则 3)

22. 人权方针规定了承担义务者有责任努力减贫，同时又承认，由于资源限制，一些人权的实现须假以时日。根据社会优先考虑和资源限制权衡不同目标的轻重缓急，是任何决策方针的必要组成部分。然而，人权方针对确定优先顺序的工作规定了某些条件，保证此类权衡不至于损害穷人。尤其是，它反对任何此类权衡导致从目前的人权状况上倒退，或不考虑仍未实现的某些最低水平的人权。(见准则 4)

23. 与早先的减贫方针不同，人权方针既重视发展目标本身，还同等重视促进实现发展目标的过程。尤其是，它强调穷人对制定、执行和监测减贫战略的积极和知情参与。它提请注意，参与之所以重要，不仅仅因为它是实现其他目的的手段，还因为它是一项基本人权，本身即是应当实现的目的。穷人的有效参与要求在不同决策层有专门的机制和安排，以克服生活在贫穷状态的人，以及整体上的弱势群体努力在社区生活中发挥有效作用时面临的障碍。(见准则 5)

24. 减贫的人权方针强调对决策者和其他因其行动影响民众权利者的问责制。权利意味义务，义务要求问责。因此，人权方针的一个本质特点即在于应在任何减贫战略中纳入确保问责制的体制和法律/行政安排。义务承担者必须自行确

定哪些问责机制最适合他们的特定情况，所有机制都必须是可及的、透明的和有效的。(见准则 6)

25. 在许多国家，减贫战略因腐败而受困扰。然而，在有知情权、表达自由、参与和问责制的地方，腐败就很难泛滥，而这些都是人权的关键特点，因此，人权方针有能力保护减贫战略不因腐败的腐蚀效应受到破坏。

26. 人权方针的另一个特点是减贫成为共同责任。国家对实现其管辖范围内的民众的人权负有主要责任，与此同时，其他国家和非国家行动者也有责任促进，或至少是不损害人权。(见准则 7)

27. 国际人权框架承认权利的相互依存性，也扩大了减贫战略的范围。虽然贫穷可能主要涉及经济、社会和文化权利，但人权框架强调，享有这些权利可能在很大程度上取决于享有公民和政治权利。因此，人权方针澄清了这样一种误解，即认为公民和政治权利和自由属于奢侈品，只供相对富足的社会享用，而经济、社会和文化权利只是一些理想，不是具有约束力的义务。因此，这一方针要求将公民和政治权利以及经济、社会和文化权利共同作为减贫战略的组成部分。(见准则 8)

28. 总之，人权方针有可能以如下种种方式推进减贫目标：(a) 促使加速通过基于人权的减贫战略；(b) 扩大减贫战略的范围，以解决导致和延续贫穷的歧视性结构；(c) 敦促扩大公民和政治权利，这可对推动减贫事业发挥重大的工具性作用；(d) 确认经济、社会和文化权利是具有约束力的国际人权，而不仅仅是纲领性的理想；(e) 反对以权衡轻重缓急的名义倒退和不履行最低限度的核心义务；(f) 增强关于穷人切实参与决策的要求的合法性；(g) 建立和加强可对决策者的行动问责的制度。<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> 对基于人权的发展方针的增值的进一步讨论，及其与联合国发展规划的相关性，见人权高专办，《基于人权的发展合作方针常见问题解答》(纽约和日内瓦，联合国，2006年)。

## 第二章

### 制定、执行和监测基于人权的减贫战略进程

---

#### 准则 1: 穷人的认定

---

29. 任何减贫战略都必须始于认定哪些是穷人。这项任务包括两个步骤：(a) 查明据认为构成贫穷的特征，(b) 查明具备这些特征的群体。

30. 查明贫穷特征。从人权角度来看，贫穷涉及不能实现个人对一系列基本能力的权利(见第 7 段)。因此，能力的缺失是贫穷的一个指征性特点。

31. 鉴于贫穷标志着一种极端形式的剥夺，只有那些据认为属于基本性的能力缺失才可构成贫穷，而这些能力缺失应当有一个先后顺序。不同的社会可能有不同的先后顺序。其所列举的基本能力，相互之间可能有所不同。

32. 然而，经验性观察表明，有共同的一系列能力，在大多数社会都可被视为是基本能力。这些包括获得充足营养，避免可预防疾病、避免早夭、获得适当住所、接受基本教育、确保个人安全、平等享有正义、有尊严的生活、谋生和参与社区生活等等能力。本准则就涉及这一系列共同认定的能力。但在具体国家，必须通过参与进程，确认其民众还认为其他哪些能力可被视为基本能力，有可能因其缺失而导致贫穷。

33. 认定穷人。一旦基本能力得到确定，下一个步骤就是确认哪些群体缺乏这些基本能力。这项任务在信息方面有其紧迫性。尤其是因为必须根据一系列特征来衡量贫穷。应当设计创新性的机制，包括综合使用定量和定性方法，以在具有成本效益的前提下，收集必要信息。方法是否适宜，取决于特定国家的具体情况。如果一国目前没有搜集可靠信息的充分能力，则应采取步骤，尽快加强这一能力。

34. 无论采用何种方法来认定穷人，人权方针都要求这一方法首先要考虑到两点。

35. 第一，实施的目的是不应仅仅是为得出数字，比如穷人在人口中所占比例，而是确定哪些人属于穷人，以及他们的贫穷程度，因此，必须认定赤贫者，

亦即穷人中最贫困者，以及按性别、地域、种族、宗教、年龄或职业等不同特点分类的特定群体，这样，才便于尽可能过细地分类处理贫穷问题。

36. 第二，必须作出专门努力，认定穷人中受剥夺和边缘化程度最严重者(例如女性，带艾滋病毒/艾滋病生存者、老年人、残疾人、或受种族或宗教歧视者)。如果因资源有限，需要确定优先顺序，则对这些群体应当给予重点考虑。这是出于平等目的所必须的，而平等是人权方针的基本原则。

---

## 准则 2：国家和国际人权框架

---

37. 虽然有关文件载明减贫战略并非法律文书，但出于两点理由，它们必须符合国家的国内和国际人权承诺，并受其指导：(a) 这将加强该战略的效力；(b) 否则，该战略的一些特点可能是非法的。

38. 这对国家以及负责制定对国家产生影响的政策和方案的人具有重要意义。各方都应以国家的国内和国际人权承诺作为制定减贫战略的规范性依据。

39. 国家在着手制定或审查减贫战略时，应当确认：

- (a) 其管辖范围内的国家人权法和惯例，例如宪法中的人权条款、权利法案、反歧视法、信息自由法，以及主要的人权案例法；
- (b) 其批准的国际和区域人权条约；
- (c) 其他重要国际人权文书，例如《世界人权宣言》；
- (d) 在近期国际会议上作出的承诺，只要它们与人权有关，包括《联合国千年宣言》；
- (e) 对人权理事会作出的承诺，以及在国家方案和行动纲领中作出的人权承诺。

40. 国家有责任确保其人权承诺指导减贫战略的制定和执行过程，因此，应当保证：

- (a) 在减贫战略中明确提及其人权承诺；
- (b) 负责制定和执行减贫战略者受到基本的人权培训，以了解国家的人权承诺及其含义；

- (c) 指定具体人员，专门负责确保在制定和执行减贫战略的全过程中考虑到国家的人权承诺(例如部门人权干事)；
- (d) 制定并推行有关程序，确保国家的人权承诺在制定和执行减贫战略的全过程中受到充分关注(例如确保制定和审查事先和事后人权影响评估的安排)。

41. 由于国家人权框架的相关性不仅仅限于一国自身，负责制定对国家产生影响的政策和方案的所有人都应当：

- (a) 确保它们不会使国家更难以针对其管辖范围内的个人和群体履行其人权承诺；
- (b) 在其职责范围内尽最大努力，协助国家履行其国内和国际人权承诺。

---

### 准则 3：平等和不歧视

---

42. 平等的权利和不歧视原则是国际人权法最基本的要素。平等权首先保证法律面前人人平等，这就意味着法律应当制定可适用于每一个人的一般条款，并应以平等方式加以执行，第二，人人有权受到法律的平等保护，不受私人行为者的随意和歧视性行为影响。在这一方面，法律应禁止任何歧视，并保证所有的人得到平等和有效保护，以免受其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解，国籍或社会出身、财产、出生、残疾和健康状况包括艾滋病毒/艾滋病、年龄、性取向或其他身份等任何理由的歧视。

43. 生活在贫困状态的人通常是基于出生、财产、国家和社会出身、种族、肤色、性别和宗教等理由的歧视的受害者。视每个社会的具体情况不同，贫穷可能影响某些社会弱势阶层的成员，或某些种族或宗教群体、妇女、老人或土著人，但在大多数情况下，贫穷可按一些类型的歧视来分类。如果是政府造成此类歧视，它们就有义务立即制止和撤消所有的歧视性法律和惯例。如果歧视性态度源于民众的传统(这通常根深蒂固)，政府就应立法和执法，禁止私人行为者的任何歧视。在这两种情况下，政府都必须采取专门的额外措施，对处境最不利、最受歧视和最受社会排斥的群体，包括穷人给予有效保护，使之免受政府机构以及私人行为者的歧视。

44. 不平等和歧视可能有各种形式，包括在地位和权利方面明显的法律不平等，根深蒂固的社会差异和排斥，以及间接的歧视。例如，即使不采用男性和女性分类的法律和政策也可能在实际中歧视妇女，比如，虽然在社会保险法中列入“养家者”一词可能无意歧视妇女，但如果该词的实际应用造成妇女的不利处境，就构成了基于性别的间接歧视。因此，对各项措施和法律，必须观其后果，而不是仅仅关注其意图。

45. 并非所有的区分都构成歧视，因为它可能是基于合理和客观的标准。早些时候，贫穷可能被视为一种“自然现象”，但今天，贫穷被视为因歧视而加剧的社会现象，要求政府采取相应的反对歧视乃至平权行动。针对贫穷问题的人权方针提供了必要手段，可用于查明歧视做法中包含的贫穷根源，并制定适当战略来消除这些根源。

46. 歧视可能导致贫穷，贫穷也能导致歧视。穷人除了面对种族、肤色、性别和社会出身偏见外，还会仅仅因其贫穷就遭受政府机构和私人行为者的歧视。平等和不歧视双重原则要求国家采取专门措施，禁止对穷人的歧视，并向穷人提供免受歧视的平等和有效保护。由于穷人是每一社会中处境最不利和最受排斥的群体，减贫战略必须首先解决其特殊需要，并根据有关社会的具体情况，维护其不受歧视的权利。鉴于最普遍的歧视做法是否认穷人可平等享有基本服务和人权，例如食物权、受教育权、健康权和正义权，下文准则 8 涉及到各国的相应义务、目标、指标和战略。

#### 国际人权文书中关于平等和不歧视的条款

##### 《公民权利和政治权利国际公约》

##### 第二条第一款

本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。

##### 第三条

本公约缔约各国承担保证男子和妇女在享有本公约所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。



#### 第二十四条第一款

每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

#### 第二十六条

所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视。在这方面，法律应禁止任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。

人权委员会通过的一般性意见，尤其是：

第 28 号一般性意见(2000 年)：男女权利平等；

第 18 号一般性意见(1989 年)：不歧视。

#### 《经济、社会、文化权利国际公约》

##### 第二条第二款

本公约缔约国各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。

##### 第 三 条

本公约缔约各国承担保证男子和妇女在本公约所载一切经济、社会及文化权利方面享有平等的权利。

经济、社会和文化权利委员会通过的一般性意见，尤其是：

第 16 号一般性意见(2005 年)：男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利(第三条)；

第 3 号一般性意见(1990 年)：缔约国义务的性质(第二条第一款)。

《消除对妇女一切形式歧视公约》和消除对妇女歧视委员会通过的一般性建议

《消除种族歧视国际公约》和消除种族歧视委员会通过的一般性意见

《儿童权利公约》：第二条

《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》：第七条

《联合国教育、科学及文化组织》(教科文组织)、《取缔教育歧视公约》

国际劳工组织(劳工组织)关于歧视问题(就业及职业)的第 111 号公约

---

#### 准则 4：制定目标、基准和优先考虑

---

47. 贫穷深深植根于许多社会，即使有最良好的意愿，指望在短时间内消除贫困也是不现实的。同样，人们还必须接受这样一个现实，即在资源稀缺的情况下，不可能立即实现所有人权。然而，一些人权的实现受制于资源匮乏这一事实并不能解除各国的国际人权义务，它们必须采取合理和适当步骤，最大限度地利用现有资源，确保实现这些权利。

48. 所有人权，包括经济、公民、社会、政治和文化权利，都给国家带来消极义务和积极义务，这二者体现在尊重、保护和履行等等义务的区别上。尊重的义务要求义务承担者避免干预对任何人权的享有。保护的义务要求义务承担者采取措施，防止第三方侵犯任何人权。履行的义务要求义务承担者采取适当的立法、行政和其他措施，充分实现人权。尊重和保护义务所涉资源问题一般来说小于履行义务所涉资源问题。因为后者可能需要采取更多的积极和资源密集的措施。因此，就一国尊重和保护人权的能力与实现人权的能力而言，资源限制造成的影响，程度或许有所不同。

49. 承认由于资源限制，一些人权的充分实现可能会在一段时间内逐步达成，有两个政策方面的影响，第一，它在实现人权的战略中纳入了时间维度，使确定目标和基准成为实现人权的战略的必不可少因素。第二，它有助于在不同权利之间确定优先顺序，并作出权衡，因为资源限制或许不允许制定一项战略，同时或以同样的力度达成所有权利。

50. 承认时间维度，以及需要作出权衡，安排优先顺序，是所有决策方针的共同特点，人权方针的独特之处在于，它就这些特点为义务承担者规定了一些必须遵守的条件。关于时间维度的条件旨在确保国家不会拖延或松懈实现人权的必要努力。关于权衡轻重缓急和安排优先顺序的条件旨在确保所有权衡都符合人权准则。

51. 在由于资源限制无法立即实现一项权利时，国家必须立即着手采取步骤，尽可能迅速实现有关权利。人权方针要求国家采取步骤满足下列条件。

52. 首先，国家必须承认，对减贫作出严肃承诺，或许有助于推动在现有资源限制下就实现许多人权取得迅速进展。因此，这或将有可能增进资源利用的效率，例如，通过逐步削减非生产性活动开支，或减少不适当地向富人倾斜的活动的开销。

53. 其次，人权的实现可能伴随资源可得性的逐步扩大而来，在此情况下，需要国家立即采取步骤，制定和执行有时间限制的行动计划。此类计划必须表明国家希望何时和如何实现各项权利。

54. 第三，由于一些人权的实现可能需要花费很长时间，有关计划必须制定与各项终极目标相应的基准(即当前目标)，作为制定目标和基准的前提，国家应确定适当的指标，如此一来，才能监测进度，如果进展缓慢，则可能采取校正行动，这些指标应针对生活在贫穷状态中的人口的每一个亚群，尽可能过细地分类。

55. 第四，必须根据准则 5 载明的原则，以一种参与性方式制定有关目标、基准和指标，使之体现社会各个阶层的关注和利益。与此同时，应按照准则 6，制定适当的问责机制，以确保国家充分致力于实现商定的目标和基准。

56. 关于权衡轻重缓急和安排优先顺序，人权方针本身对哪些权利应当给予优先考虑并没有固定不变的规则。确定优先顺序应当因地制宜，因为国家与国家的情况各有不同。然而，人权方针对安排优先顺序的过程和实质规定了某些条件。

57. 确定优先顺序的过程必须有所有利益相关者，包括穷人的有效参与。这一过程必然涉及价值判断，但基于权利的方针要求必须以包容和平等的方式作出这些判断。这就意味着资源配置的过程必须容许社会各阶层，尤其是穷人表明他们对优先顺序的看法。这还意味着必须建立公正的体制，以便公正和平等地协调有可能相互冲突的看法。(关于参与问题，详见准则 5)

58. 确定优先顺序的实质在于赖以决定优先顺序的依据以及为优先考虑的权利分配资源的方式。就确定优先顺序的实质而言，必须遵守下列原则。

59. 第一，任何权利都不可因其本身优先于其他权利。因为从人权角度来看，所有权利都具有同等价值。然而，确保有效保护所有人权的战略可能出于现实理由优先考虑某些类型的干预。例如，国家可能决定优先考虑相对于其他权利

而言远远没能实现的某项权利，或其实现预期将推动实现其他权利的某项权利，或国家认为鉴于其传统或经验尤其适于处理的某项权利。

60. 虽然确定优先顺序涉及权利之间的权衡，但人权方针在很大程度上规定了此类权衡的性质。尤其是，平等和不歧视原则排除了可能导致或加剧不平等和歧视结果的任何权衡，例如，优先考虑向社会的较富足阶层，而不是处境最不利和边缘化最严重的群体提供保健和教育服务。人权方针还反对严重削弱一种权利实现程度的任何权衡。对此类权衡应给予极为慎重的考虑，并参照全部人权加以充分论证。在实际中，这就对在任何特定时间内给予优先考虑的资源的资源分配方式加以了限制。作为一项规则，实现这些权利所需要的额外资源不应导致降低目前分配给其他权利的资源(除非减少资源分配可通过增加资源使用效率得到补偿)。实际上，随着时间的推移，国家掌握的资源会越来越多，因此，增量资源中应有更多的份额分配给以往资源较少的那些权利。换句话说，通常应只在分配增量资源时才作出权衡。例如，如果国家决定优先考虑教育权，就应将更多资源用于教育，而不是其他领域，例如食物和住房，但不可降低对其他权利的资源分配水平，导致削弱其他权利。

61. 第三，尽管意识到资源限制对国家履行人权义务的能力有不利影响，但国际人权制度规定了一些核心义务，要求国家立即确保各项权利的享有达到某种最低限度。核心义务必须被视为对资源分配的有约束力的限制，也即，就这些义务而言，不可权衡轻重缓急。在为其他目的分配资源之前，必须首先满足这些义务。例如，从生命权、食物权和健康权出发，国家负有保证其管辖范围内所有个人免于饥饿的核心义务。因此，即使只能在一段时间内逐步从各个方面实现食物权的适足享有，但必须立即消除饥饿的痛苦。

国际人权文书中关于国家义务性质的条款
《经济、社会、文化权利国际公约》 <u>第二条第一款</u> 每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经

济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

第 3 号一般性意见(1990 年)：缔约国义务的性质(关于《公约》第二条第一款)：

……不应把本《公约》中长期实现或逐步实现误解为解除了有其充分含义的义务。一方面这一种有必要灵活性的安排，反映了当今世界的现实和任何国家争取充分实现经济、社会和文化权利面临的困难；另一方面，必须结合《公约》的总目标，及其存在的理由来理解这句话，这一目标就是为缔约国确立充分实现所涉各种权利的明确义务。因而它确立了尽可能迅速和有效的达成目标的义务。而且，在这方面的任何后退的措施都需要更为慎重的考虑，必须有充分的理由，顾及到《公约》规定权利的完整性，并以充分利用了所有可能的资源为条件(第 9 段)。

### 《公民权利和政治权利国际公约》

#### 第二条第二款

凡未经现行立法或其他措施予以规定者，本公约每一缔约国承担按照其宪法程序和本公约的规定采取必要步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其他措施。

第 31 号一般性意见(2004 年)：《公约》缔约国的一般法律义务的性质：

第二条第二款中有关采取步骤实现《公约》权利的规定是没有限制的和立即生效的，缔约国在政治、社会、文化或经济方面的考虑并非不履行这项义务的理由(第 14 段)。

---

## 准则 5：参与

---

62. 各国负有实现其各自管辖范围内民众的各项人权的基本责任，因此，任何减贫战略都应是一个国家驱动的进程。国家所有权应当成为任何减贫战略的基本特征。

63. 然而，国家所有权不应狭隘的解释为仅仅由政府来主导，减贫战略应为国内所有利害相关者，包括穷人所有。然而，只有所有利害相关者，包括穷人有效参与制定政策的各个阶段，这一点才成为可能。

64. 穷人的积极和知情参与不仅符合基于人权的方针，而且也是该方针所要求的，因为国际人权规范框架确认了参与处理公共事务的权利。

65. 参与可以分为四个阶段：显示偏好；政策选择；执行；监测、评估和问责制。

66. 显示偏好是任何政策制定工作的初始阶段。在制定政策之前，人们必须能够表明他们希望实现哪些目标。

67. 政策选择指的是在就不同用途分配资源方面制定政策和作出决定的阶段。由于不同的资源分配模式对不同群体的利益有不同的影响，在制定政策的任何进程中必然会有利益冲突。冲突的解决对谁有利在很大程度上取决于谁可以有效参与这一进程。传统上来说，生活在贫穷状态的人被排斥在外，因为他们没有足够的政治权力或财力维护自己的利益。人权方针必须采取步骤，改变这种情况，为此应建立一种法律体制框架，使穷人能够有效参与制定政策。

68. 问题不在于穷人应参与政策制定背后的所有技术性审议，而是要允许他们参与制定优先顺序和基准，用于指导此类审议。在现实中，这意味着当专家探讨不同的政策选择时，这些选择对不同人口群体利益的影响必须是透明的，并以通俗易懂的方式介绍给公众，包括穷人，以使他们有机会表明符合其最大利益的选择。

69. 虽然政策的执行主要是国家行政机构的责任，但必须创造机会，使穷人能够在此过程中行使其参与权。此类机会较有可能出现在社区一级的活动中，进而很可能在代议制地方政府的体制框架中得到加强。因此，政府下放权力和加强民主是有关减贫的人权方针的基本组成部分。

70. 参与的最后阶段是监测和评估政策的成败，以便就国家和其他义务承担者的义务向他们问责。人权方针的基本特点是，受政策影响的民众能够参与监测和评估政策的成败，并参与向义务承担者问责的程序。需要建立适当的体制安排，才有可能实现此类参与。(准则 6 进一步讨论了这一问题)

71. 穷人仅仅参与决策还不够，他们必须能够切实和有效参与。为确保这一点，需要满足两类先决条件。

72. 第一，有效参与不仅仅是实施选举民主。需要建立专门机制和体制安排，帮助生活在贫穷状态的人有效参与决策的不同阶段。

73. 第二，必须赋予穷人权力，以保证他们的参与是有效的。在一定程度上，赋予权力取决于实现最低限度的经济安全，否则，生活在贫穷状态的人就不可能超越导致其当前状况延续下去的既定结构。能力建设活动，包括人权教育，在这一过程中可发挥重要作用。

74. 此外，赋予权力要求同时作出努力，促进一系列其他人权。例如，生活在贫穷状态的人要想切实参与处理公共事务，必须可以在不受限制的情况下自由组织起来(结社权)，在不受妨碍的情况下举行会议(集会权)，在不受恐吓的情况下说出他们的想法(表达自由)，并了解有关事实(知情权)。此外，必须允许他们接受可能支持他们事业的公民社会组织(包括媒体)的支持。为此，国家必须建立必要的法律和体制框架，以利独立的民间社会的发展。(见准则 8, 政治权利和自由)

#### 国际人权文书中有关参与的条款

##### 《公民权利和政治权利国际公约》

##### 第十九条

一、人人有权持有主张，不受干涉。

二、人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书面的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

##### 第二十一条

和平集会的权利应被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。

##### 第二十二条第一款

人人有权享受与他人结社的自由，包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。

## 第二十五条

每个公民应有下列权利和机会，不受第二条所述的区分和不受不合理的限制：

- (甲) 直接或通过自由选择的代表参与公共事务；
- (乙) 在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的并以无记名投票方式进行，以保证选举人的意志的自由表达；
- (丙) 在一般的平等的条件下，参加本国公务。

第 25 号一般性意见(1996 年)：参与公共事务的权利、投票权和平等参加公务的权利 (《公约》第二十五条)。

## 《经济、社会、文化权利国际公约》

### 第十五条第一款

本公约缔约各国承认人人有权：

- (甲) 参加文化生活。

《消除对妇女一切形式歧视公约》：第七和八条

《儿童权利公约》：第十三、十五和三十一条

---

## 准则 6：监测和问责制

---

75. 监测的目标有两个：(a) 帮助不断确认义务承担者应在哪些领域集中精力，以达成其以最快和最有效方式实现人权的目標；(b) 在义务承担者未能履行其义务时，帮助权利持有人向之问责。

76. 问责程序取决于监测，但又不限于监测。它是要求义务承担者对其在义务问题上的行为或不行为负责的机制或手段。问责程序使权利持有人有机会了解义务承担者如何履行或未履行其义务，它还使义务承担者有机会解释其行为。问责制意味着某些形式的补救和赔偿，但并不一定意味着惩戒。

77. 广义来说，有四类问责机制：



- 司法的，例如对行政行为和不行为的司法审查；
- 准司法的，例如监察员、国际人权条约机构；
- 行政的，例如撰写、发表和审查人权影响评估；
- 政治的，例如议会程序。

78. 在一些情况下，一些机构同时履行监测和问责职能。在另一些情况下，一个机构履行监测职能，另一个机构履行问责职能。

79. 在减贫问题上，监测和问责程序是一项重大挑战。有些时候，现有程序，例如现行地方行政和司法程序，可能提供适当的监测和问责机制。然而，在大多数情况下，为确保穷人的积极和知情参与，现行机构或者需要作出改革，或者需要通过新的监测和问责安排加以补充。在减贫问题上，应鼓励所有责任承担者与生活在贫穷状态的人密切合作，制定创新性的和非正式的监测和问责机制，确保穷人的积极和知情参与。

80. 义务承担者之间，监测和问责程序的形式各有不同。然而，所有义务承担者都必须确保监测和问责程序是可及的、透明的和有效的。

81. 就生活在一国管辖范围内穷人的的人权而言，国家是主要义务承担者，与此同时，整个国际社会也有责任帮助实现普遍人权。因此，监测和问责程序也就扩展到全球行为者，例如捐助界、政府间组织、国际非政府组织和跨国公司，它们的行为在任何国家都将影响人权的享有。

## 国家的监测和问责

82. 国家对任何人权都负有三重义务：尊重、保护和实现(见准则 4, 第 48 段)。减贫的人权方针要求针对所有这些因素建立适当的监测和问责程序。

83. 国家的义务通常受国内和国外监测和问责程序的制约。

84. 议会和议会委员会作为民众的代表，必须能够发挥重要的监测作用。在许多情况下，这就需要议会拥有更大的权利，例如，可要求政府向议会委员会披露必要信息，或接受议会委员会的审查。此外，这还往往要求议员在规划和预算工作方面建立能力。

85. 还需要实现地方治理的权力下放和民主化，以便人民，尤其是穷人能够监测政府对实现其人权有直接和间接影响的各项活动。

86. 政府必须建立民间社会组织可发挥独立监测作用的法律框架。尤其是，国家必须立即采取步骤，实现一系列相互联系的权利，例如知情权、言论自由权和结社自由权，没有这些权利，独立监测是不可能的。

87. 问责机制可针对侵犯人权行为提供补救措施。个人不仅有权享有其政府接受的各项实质性人权，在其人权受到侵犯时，还有要求国内机构给予有效补救的程序性权利。

88. 国内机构应当有能力向侵犯人权行为的受害者作出补偿，只有如此，补救措施才是有效的。存在各种类型的可能补偿，取决于侵犯行为的严重程度和有关案件的具体情况，例如完全恢复原状、赔偿、复原、道歉和其他补偿形式，对不重犯的一般性保证，以及在特殊情况下，惩治行为人。

89. 获得有效国内补救的权利不一定要求动用司法程序。国家有义务确保要求补救措施的任何人均享有主管司法、行政或立法机构，或国内法律制度规定的任何其他主管机构确定的权利。此外，国家必须确保此类补救措施在得到批准后，能够由主管机构加以执行。

90. 缔约国批准人权条约，即是同意向条约机构负责，因此，受到某种形式的外部监测和问责的制约。缔约国对遵守条约规定的有关程序，例如报告、申诉和调查程序负有条约义务。国家还有义务与其他外部监测和问责机制合作，例如人权理事会和前人权委员会制定的特别程序。

91. 外部监测和问责程序附属于同等的国内程序。例如，侵犯人权行为的受害者只有在用尽所有有效和可得的国内补救措施后，才可向国际条约机构提供个人申诉。同样，报告制度的有效性在于，政府必须在一个透明和参与过程中，动员所有有关国内民间社会行为者一道来制定国别报告，随后再将报告提交给有关国际条约机构。

## 全球行为者的监测和问责

92. 一般性意见已经表明，监测和问责程序同等适用于全球行为者，例如捐助界、政府间组织、国际非政府组织和跨国公司。

93. 国际社会的行动，例如在贸易、援助、迁徙和私人资本流动领域的行动，将对国家在制定和执行减贫战略时面临的选择产生影响。这些行动必须符合全球行为者的人权责任。

94. 重要的是，所有全球行为者都必须确保制定了与其减贫政策和人权责任有关的可及的、透明的和有效的监测和问责程序。这些程序必须保证穷人的知情参与。

95. 国家限定一些全球行为者，包括世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织的政策。在限定此类全球行为者的政策时，国家必须信守其国际人权义务，并尊重其他国家的国际人权义务。国家在限定全球行为者政策时履行自身义务的方式，应当受上述监测和问责程序的制约。

96. 全球行为者就其自身而言，必须遵守可及的、透明的和有效的监测和问责程序。如果全球行为者不能就其减贫和人权责任建立适当的监测和问责机制，其他行为者应当采取措施这样做。

97. 跨国公司的活动可能对它们从事业务的国家的减贫和人权产生重大影响，导致重要的监测和问责问题。

98. 第一，跨国公司必须针对其减贫和人权责任制定可及的、透明的和有效的监测和问责程序。

99. 第二，在拥有海外业务的公司设立总部的国家，国家有责任采取合理措施，确保该公司的海外业务遵守本国和东道国的国际人权义务。国家的这一责任应受可及的、透明的和有效的监测和问责程序的制约。

100. 第三，东道国有责任确保在其管辖范围内营运的跨国公司履行其国家和国际人权义务。因此，必须就东道国管理此类跨国公司行为的义务建立监测和问责机制。

---

## 准则 7：国际援助与合作

---

101. 有效地减贫要求采取国际行动。接受援助、债务减免、市场、实质性和可负担的资本流动，以及全球经济的稳定性，都对国家在制定和执行其减贫战略时面临的选择产生影响。国际援助与合作有助于创造一种环境，促进发展中国家的穷人靠自己的力量摆脱贫困。

102. 减贫的人权方针强调各国负有共同责任，应积极合作，创造平等的多边贸易、投资和金融制度，推动减少和消除贫困。它要求所有有能力提供援助者，在最低限度上，理应避免采取使穷人更难实现其人权的行动，国家应采取措施，消除阻止实现人权的障碍。

103. 发达国家不仅应针对其本国的贫穷状况制定减贫战略，还应制定超越国界的减贫战略。同样，发展中国家的减贫战略也应纳入一个章节，说明将针对全球行为者采取哪些步骤，以加强本国战略。

### 发达国家

104. 发达国家在制定其国际减贫战略时，应：

- (a) 考虑到其参与国际援助与合作的国际人权义务，其在近来国际会议上作出的承诺以及《千年发展目标》(见下文方框)。
- (b) 采取措施，确保其国际决策过程中首尾一贯地和协调地履行这些义务。例如，负责外交事务者、代表国家参与国际金融和贸易谈判者，以及负责多边发展政策和项目的国家代表，包括布雷顿森林机构中的国家代表，应了解和遵守国家的国际合作义务。
- (c) 确保所有双边和多边决策进程都是公正的、平等的和透明的，对发展中国家，尤其是其处境不利和边缘化个人和群体，包括穷人的需要保持敏感。
- (d) 确保按照联合国的目标，其发展援助不低于国内生产总值的 0.7%，并认真审查其发展援助的质量，支持与人权有关的发展项目，帮助发展中国家履行其国际和国内人权义务。

- (e) 确保国家负有直接责任的商业活动符合国际人权标准。
- (f) 采取合理措施，确保总部设与其管辖范围内的公司的海外业务遵守本国和东道国的国际人权义务。
- (g) 按照国家所有权原则，尊重其他国家对其管辖范围内个人和群体的国际人权义务。

## 发展中国家

105. 发展中国家在制定本国减贫战略时，应：

- (a) 在参加双边、多边或共同谈判时，认真考虑对其管辖范围内穷人的国际人权义务。国家不妨申明，这些义务构成了最低限度的国际门槛，生活在其管辖范围内的个人和群体享有的人权不得低于此门槛，因此，国家不得缔结不符合其对管辖范围内穷人承诺的国际人权的任何协定。
- (b) 确保在采纳任何国际协议或政策之前，对有关协议和政策对穷人的影响进行独立、客观和公开的评估。如果评估表明，拟议的协议或政策将对穷人的人权产生不利影响，应按照国家方面承担的国际人权义务，采取有效的补偿措施。
- (c) 跨国公司的业务对贫穷问题有巨大影响，应努力加强在与跨国公司打交道时的谈判能力。
- (d) 寻求国际援助，以建立对私人部门，包括跨国公司的适当的管制框架，同时不损害国家的相对优势。

国际人权文书中关于国际援助与合作的条款
<p>《联合国宪章》</p> <p><u>第一条第三款</u></p> <p>联合国之宗旨为：……促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。</p>

## 第五十五条

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：(子) 较高质生活程度，全民就业，及经济与社会进展。(丑) 国际间经济、社会、卫生、有关问题之解决；国际间文化及教育合作。(寅) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言、或宗教。

## 第五十六条

各会员国答允采取共同及个别行动与本组织合作，以达成第五十五条所载之宗旨。

## 《世界人权宣言》

### 第二十二和二十八条

“每个人……有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现，这种实现是通过国家努力和国际合作”(第二十二条)和“要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，[本宣言]所载的权利和自由能获得充分实现”(第二十八条)。

## 《经济、社会和文化权利国际公约》

### 第二条第一款

每一缔约国承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

### 第十一条第二款，第十五条第四款、第二十二和二十三条

第 2 号一般性意见(1990 年)：国际技术援助措施(《公约》第二十二条)；第 3 号一般性意见(1990 年)：缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)；第 8 号一般性意见(1997 年)：经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系。

## 《儿童权利公约》：第四条和第二十四条第四款

## 《发展权利宣言》

## 国际会议

联合国环境与发展问题会议(1992 年)：《二十一世纪议程》；《维也纳宣言和行动纲领》(1993 年)；《联合国千年宣言》(2000 年)；第三次联合国最不发达国家问题会议：《宣言和行动纲领》(2001 年)；发展筹资问题国际会议的《蒙特雷共识》(2002 年)；2005 年《世界首脑会议成果文件》

## 千年发展目标 8：全球合作促进发展

## 第三章

### 基于人权的减贫战略内容

106. 本章无意声称对减贫战略的内容做了详尽无遗的描述。实际上，本章的意图是阐述贫穷与特定人权之间的实质性联系，以及在更广泛的减贫战略中纳入此类权利的实际重要性。

107. 下文准则 8 逐一载明了这些权利，但我们仍然需要将具体权利看作综合战略的一部分，显示所有人权在功能上的相互依存性。准则 8 应联系第一和第二章节中讨论的实施原则、导言中关于权利选择问题的解释性说明(第 6-7 段)、准则结构以及所建议的目标、指标和战略(第 9-14 段)来阅读。

---

#### 准则 8：具体人权标准的纳入

---

---

#### 工 作 权

---

##### A. 工作权的重要性

108. 生活在贫穷状态的人无疑缺乏适当和安全的生计。在农村和城市，穷人面对失业、就业不足、不可靠的临时工作、微薄的工资和不安全的工作条件。在农村，他们的生计因多种因素而朝不保夕，例如缺乏使用土地和灌溉的机会、缺少种子和化肥、交通不便，以及过度使用共同资源，例如牧场、森林和鱼场。

109. 面临这些日常的脆弱因素，生活在贫穷状态的人往往需要努力从多种来源获得收入和食品。他们在土地、采石场和矿山劳作，当临时工和兼职工，在街头兜售商品，在工厂和家中做零星工作。他们因政府官员的骚扰和腐败而受害，还要面对雇主的虐待，没有任何形式的补偿。许多穷人的机会如此有限，不得不参与反社会的、危险的和非法的活动，例如性工作、童工、契约劳工和其他奴隶式的劳工。他们还可能陷入贩卖妇女和儿童者的圈套。

110. 不充分和不安全的生计导致了贫穷。因此，从事体面和生产性工作可在减贫方面发挥直接作用。此外，享有这一权利有助于确保其他权利，例如同样与减贫有关的食物权、健康权和住房权。

111. 《千年宣言》强调了体面和生产性工作的重要性。此外，千年发展目标之一是到 2015 年，将靠每日一美元或不到一美元维生的人口比例减少一半。二者都突出了体面和生产性工作权对减贫的重要意义。

## **B. 工作权的范围**

112. 国际人权法中规定，所谓工作，必须是体面的工作。也即，就工作的安全和报酬而言，人权和雇员的权利受到保护的工作。

113. 工作权不仅仅限于赚取工资的就业，同时还扩大到自谋职业、家庭工作和其他创收活动。它要求创造某种社会、经济和物质环境，在此环境中，所有人都有公正和平等的机会，借助自己的努力，并以有尊严的方式走向富足。因此，工作权本身也意味着针对寻求生产性工作和争取体面生计的人提高个人能力，扩大个人机会。

114. 因此，工作权意味着就业机会和创收先决条件的可得性，例如资产、信贷和有利的管理环境的可得性。

115. 工作权包括人人享有公正和有利的工作条件，包括合理的工资和同工同酬、机会平等、确保雇员及其家人体面生活的适当报酬、安全和健康的工作条件、合理的工作和休息时间，以及组织起来和进行集体谈判的权利。契约劳工和其他奴役做法等工作形式受到禁止。所有就业机会和创收活动都必须达到可接受的质量，也即在文化上是适当的，符合个人的尊严。

116. 工作权还要求为某些场合精心设计适当的社会保障机制，例如在某些人难以正常就业的经济和政治危机期间。



## 工 作 权

### 《经济、社会和文化权利国际公约》

#### 第 六 条

一、本公约缔约各国承认工作权，包括人人应有机会凭其自由选择 and 接受的工作来谋生的权利，并将采取适当步骤来保障这一权利。

二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括技术的和职业的指导 and 训练，以及在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到稳定的经济、社会和文化的发展和充分的生产就业的计划、政策和技术。

#### 第 七 条

本公约缔约各国承认人人有权享有公正和良好的工作条件，特别要保证：

- (甲) 最低限度给予所有工人以下列报酬：(1) 公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视，特别是保证妇女享受不差于男子所享受的工作条件，并享受同工同酬；(2) 保证他们自己和他们的家庭得有符合本公约规定的过得去的生活；
- (乙) 安全和卫生的工作条件；
- (丙) 人人在其行业中有适当的提级的同等机会，除资历和能力的考虑外，不受其他考虑的限制；
- (丁) 休息、闲暇和工作时间的合理限制，定期给薪休假以及公共假日报酬。

#### 第 九 条

本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险。

第 18 号一般性意见(2005 年)：工作权(《公约》第六条)。

## 《公民权利和政治权利国际公约》

### 第八条

- 一、任何人不得使为奴隶；一切形式的奴隶制度和奴隶买卖均应予以禁止。
- 二、任何人不应被强迫役使。
- 三、(甲) 任何人不应被要求从事强迫或强制劳动。

《消除对妇女一切形式歧视公约》：第六和十一条

《儿童权利公约》：第三十二、三十四、三十五和三十六条

### 国际劳工组织

《关于工作的基本原则和权利宣言》

劳工组织关于最低年龄的第 138 号公约和关于童工问题的第 182 号公约

劳工组织关于强迫劳动问题的第 29 号公约和关于废止强迫劳动问题的第 105 号公约

《体面工作和减贫战略：劳工组织工作人员和成员参考手册》(日内瓦，国际劳工局，2005 年)。

世界会议：社会发展问题世界首脑会议(1995 年)

### C. 关键目标和指标

目标 1: 充分就业

指标:

- 失业率
- 就业不足率

目标 2: 所有雇员都能挣取最低限度的必要收入

指标:

- 劳动力中贫穷就业者(就业但收入低于贫困线)的比例
- 最低工资立法涵盖的劳动力比例

目标 3: 所有雇员在间歇失业期间都能领受合理的财政资助

指标:

- 适当的社会保障规定涵盖的劳动力比例

目标 4: 在求职方面消除两性不平等

指标:

- 男女劳动力参与率

目标 5: 在工作报酬方面消除两性不平等

指标:

- 不同经济部门中男性和女性的平均工资
- 劳动力中按性别分类的贫穷就业者的比例

目标 6: 消除童工

指标:

- 15 岁以下儿童的劳动力参与率
- (在劳工组织第 182 号公约意义上)恶劣的童工形式的发生率

目标 7: 消除契约劳工

指标:

- 劳动力中契约劳工所占比例

目标 8: 所有雇员都应在安全健康的工作条件下工作

指标:

- 在有害条件下工作的劳动力所占比例

目标 9: 任何工人都不应遭受不公正解雇

指标:

- 禁止不公正解雇的劳动法所涵盖的劳动力比例

#### **D. 实现工作权战略的主要特点**

117. 在减贫方面实现工作权的战略必须旨在提高穷人工作的数量和质量。这一方面需要降低生活在贫穷状态的人的失业率/就业不足率, 另一方面要增加其劳动回报。为广泛和持续地做到这一点, 应当基于三个原则采取行动。

118. 第一，应当采取措施，持续提高经济的生产潜力，因为没有经济活动的增长，就无法为任何相当数量的人持久提供有适当数量和质量的工作机会。

119. 第二，政策应确保生产的增长可最大限度地扩大对劳动力的需求，因为只有通过对劳动力的更多需求，才能减少失业和就业不足，增加劳动收益。应避免在总体经济层面，以牺牲劳动力为代价的人为刺激资本使用的政策，虽然在具体部门，有时出于生产率考虑，不妨提高资本集约程度。

120. 第三，应创造条件，使穷人，尤其是其中最受剥夺者能够融入经济进程，以从劳动力需求增加中获得好处。

121. 这三项原则虽然都很重要，但基于权利的方针要求，应特别关注第三项原则，因为妨碍穷人融入经济进程的因素往往与各类侵犯人权行为有关。例如，社会歧视可能妨碍一些生活在贫穷状态中的人获得某些类型的就业机会。同样，特定群体的人如果遭受歧视，例如，出于种族、宗教或性别的原因不能享有教育和保健，他们或许就无法获得足够的人力资本，从就业机会扩大中受益。

122. 穷人融入经济进程的努力面对重重障碍，这些障碍的根本性质各有不同。减贫战略的一个基本组成部分包括尽快确认并采取措施消除这些障碍。尤其是，必须立即消除妨碍某些个人和群体获得适当数量和质量的工作的公开歧视行为。

123. 即使没有公开的歧视行为，由于贫穷状态本身导致的种种不利，生活在贫穷状态中的人仍将面临障碍。因此，贫穷可能妨碍他们获得适当途径，享有教育、保健、信贷、基础设施等等。没有这些途径，他们就没有人力、财政或物质等等方面的资产，而这是实现工作权所必需的。平等和不歧视的人权原则要求优先考虑消除穷人面临的这些障碍。

124. 如果某些经济部门由少数大雇主掌控，国家应采取步骤，鼓励加强生产者之间的竞争，或着手管制劳动力市场，以免雇主使用其超级权力，压低工资。

125. 应采取立法和其他措施，并通过可及的和有效的程序，确保雇员享有公正和有利的工作条件，包括合理的工资、同值工作的同等报酬、安全和健康的工作条件，以及合理的工作和休息时间。

126. 工人必须拥有组织起来并与雇主集体谈判的法律权力，以免后者利用其巨大的谈判实力，强加不利的就业条件。然而，应注意确保劳动市场政策不会导致在正式部门造成“受保护的”非贫穷劳动力贵族，这只会将正式部门中的贫穷劳动力排除在竞争之外。

127. 国家必须按照国际标准，禁止和消除契约劳工、强迫卖淫、童工以及穷人因贫穷往往被迫接受但确实侵犯了其人权的其他形式的就业。伴随这些禁止，必须制定创造就业机会政策，使生活在贫穷状态的人能够以有人权和有尊严的方式谋求生计。

128. 必须建立适当的社会保障制度。这一制度应在可行时包括标准的失业保险计划，以及其他安全网，例如为失业的穷人创造短期工作机会，还有直接的社会转型机会。

---

## 适足食物权

---

### A. 适足食物权的重要性

129. 人的生存需要适足食物，这是不言自明的。营养不足将影响人的一生：脑细胞得不到发育，生长迟缓，疾病接踵而来，潜力受到限制，饥饿者注定只能勉强维持生存。饥饿儿童在学校无法集中注意力，饥饿降低了工人的生产率。贫穷可导致营养不足，而营养不足又可能进一步加剧贫穷。

130. 营养不足和饥饿构成贫穷。因此，适足食物权可在减贫方面发挥关键作用。此外，享有适足食物权有助于确保其他权利，例如健康权、教育权和工作权。食物权包括水权，这也与健康权和适足住房权密切相关。

131. 《千年发展目标》强调了适足食物权的重要性，目标是到 2015 年，将挨饿的人口比例减少一半(目标 1)。

## B. 适足食物权的范围

132. 所有个人，包括个体或社区中的个人，均有权通过自然和经济途径获得适足食物或采购食物的手段。它首先应理解为养活自己的权利，而不是被人养活的权力。免于饥饿权属于最低限度的适足食物权。

133. 食物权意味着：(a) 食物的可得性，即所有个人以文化上可以接受的形式获得足够数量和质量的食品，满足其饮食需要；(b) 在可持续和不影响享有其他人权的情况下食品的可及性。

134. “食品的可得性”指得是靠生产性用地或其他自然资源直接喂养自己的可能性，或存在运转良好的分配、加工和销售体系，可根据需求，将食品从生产地点运往需要的地点。

135. “食品的可及性”包括经济 and 实际可及性。“经济可及性”意味着个人或家庭为满足适足饮食而获取食品的开支不应影响其满足其他基本需要。“实际可及性”意味着每个人，包括处于极其脆弱状态的群体，例如妇女、儿童、老人、病人、残疾人、精神病患者以及自然灾害和武装冲突的受害者，都能够获得适足食品。土著人利用其祖传土地的机会如果受到威胁，也将处于极其脆弱的状态。

136. 适足食物权还包括食品安全和保障供给。食品安全意味着食品应不存在源于造假、恶劣环境卫生或其他原因的有害物质。食品的保障供给意味着不会受制于饥饿，也即，个人或外部环境的变化导致个人陷入饥饿状态的风险很小。换句话说，人们只要有能力负担，并随时有获取适足食品的途径，在食品方面就是有保障的。

## 适足食物权

### 《经济、社会和文化权利国际公约》

#### 第 十一 条

一、本公约缔约各国承认人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物……。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

二、本公约缔约各国既确认人人享有免于饥饿的基本权利，应为下列目的，个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內：

- (a) 用充分利用科技知识、传播营养原则的知识、和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；
- (b) 在顾到粮食入口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。

第 12 号一般性意见(1999 年)：取得足够食物的权利(《公约》第十一条)；第 15 号一般性意见(2002 年)：水权(《公约》第十一条和十二条)。

《儿童权利公约》：第二十四和二十七条

《消除对妇女一切形式歧视公约》：第十四条第二款(g)项

世界会议：《关于世界粮食安全的罗马宣言》，《世界粮食首脑会议行动计划》(1996 年)；《世界粮食首脑会议宣言：五年之后》(2002 年)

千年发展目标 1：消除饥饿

联合国粮食及农业组织(粮农组织)：《自愿指导方针》(罗马，粮农组织，2004 年)。

## C. 关键目标和指标

目标 1: 人人免于长期饥饿

指标:

- 食物能量摄入量不足者所占比例
- 体重偏低的成年人和青少年所占比例
- 五岁以下儿童体重不足者所占比例

目标 2: 消除获取食物方面的两性不平等

指标:

- 食物能源摄入量不足的男性和女性各占比例
- 体重偏低的男性和女性成人和青少年各占比例
- 体重偏低的男童和女童各占比例

目标 3: 人人免于食品不安全

指标:

- 无法正常维持两顿正餐的家庭所占比例
- 家庭食物开支所占比例
- 主食价格的变动情况

目标 4: 人人有机会获得营养价值充分的食物

指标:

- 蛋白质摄入量不足的穷人所占比例
- 微量元素摄入量不足的穷人所占比例

目标 5: 人人有机会获得安全食品

指标:

- 经常食用不安全食品的穷人所占比例
- 可获得关于营养和食品安全的公共信息和教育(包括学校课程)者所占比例



## D. 实现适足食物权战略的主要特点

137. 应发展有效的土地登记系统，并在公共领域，包括通过因特网发布土地记录，这样，精英集团的强势人物就不能轻易掠夺穷人的土地，不受惩罚。

138. 国家应立法规定和保护(a) 佃农不受地主非法驱逐的权利，(b) 租户与地主之间公平的产品分配，(c) 在土地过度集中妨碍民众为自己提供食物的情况下有效的土地再分配方案。作为保护这些权利的先决条件，必须确保有效的参与性地方治理，以及公正的诉诸司法途径。

139. 必须做出努力，确保土著人赖以获取食物的土地权(包括森林、牧场和其他共同财产资源)。

140. 应采用有效的管理机制，防止垄断性中介机构侵蚀小食品生产商和贫穷消费者的利益。

141. 如果由于距离遥远、市场薄弱或任何其他原因，市场不能为贫穷的农户和消费者提供服务，国家应尽可能提供必要服务。很可能需要给予财政补贴，以推行此类政策，财政补贴需对公共资源的配置给予高度优先考虑。

142. 政府支持农业的行动绝不能基于性别、宗教、种族或其他被禁止的理由，歧视任何群体或个人。

143. 国家还应推动旨在赋予妇女权力的活动，以免她们在获取食物方面遭受家庭内歧视或面对市场障碍。

144. 国家不可在正常年景时迫使小农户以低于市场价格向政府采购机构出售他们的产品。

145. 应建立运转良好的早期预警系统，显示因欠收或国内和国际市场的动荡导致的对穷人享有食物的迫在眉睫的威胁。

146. 应建立采用综合保护措施的紧急救济系统，对穷人享有食物面临的任何迫在眉睫的威胁作出迅速和大力反应。此类措施的例子包括直接发放食物、现金转移、以工代赈方案，以及在欠收导致危机时，对下一季收获给予生产支持。

147. 国家应建立正常的(非紧急情况)目标明确的支持系统，或通过直接发放食物，或通过现金转移，确保由于各种能力欠缺甚至在正常时候都难以吃饱的人获得充足的食物。为此目的的财政拨款必须对公共资源的配置给予高度优先考虑。

148. 在任何类型的公共食物分发制度中，不得强迫受益人接受与其文化不相容或据认为构成了不可接受的健康风险的食物。

149. 应建立管理机制，确保食物的供应商和分发者保证最低限度的可接受的健康安全标准。

150. 国家不得使用食物作为政治武器。尤其是，它不得强制剥夺人口某些部分获得食物的机会，或妨碍他们喂养自己的能力。

151. 国家应当确保许可制度不得在没有补偿的情况下盗用民间知识，它们也不得妨碍获取用作食物和营养的传统植物。

152. 应制定方案，推广营养知识，并推动开展活动，以支持获取更多高营养价值的食物。

---

## 适足住房权

---

### A. 适足住房权的重要性

153. 生活在贫穷状态的人大多数都因其生活地点和物质条件而处境不利，朝不保夕。他们的住所无保证，拥挤和污染造成种种问题，季节的变化带来恶劣条件，地处边缘，缺乏基础设施，包括缺乏安全饮用水引起种种问题，遭人轻视。恶劣的住房情况反映并加深了受剥夺状态。

154. 流离失所，以及生活在危险和不卫生的住房中，构成了贫穷，因此，适足住房权在减贫方面有其关键作用。此外，享有适足住房权有助于确保其他权利，例如健康权。

155. 《千年发展目标》强调了适足住房权的重要性，目的是到 2020 年大大改善至少 1 亿贫民窟居民的生活状况。

## B. 适足住房权的范围

156. 不应将适足住房权狭隘的理解为每人头上有一片屋顶的权利。实际上，应该把它视为安全、安宁和尊严的居住某处的权利。这项权利有其一系列组成部分，包括：

- (a) 租用期的法律保障。人人有权得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁；
- (b) 安居。必须向住户提供足够的空间，保护他们免受种种因素对健康的威胁；
- (c) 居住地点。住房必须处于安全和卫生的地点，有机会维持适当的生计，同时便于获得就学、保健、交通和其他服务；
- (d) 力所能及。与住房有关的个人或家庭费用应保持在一定水平上，不至于使其他基本需要的获得和满足受到损害；
- (e) 住房机会。人人都应有机会获得住房，尤其是获得住房可能很困难的群体，例如老年人、残疾人和精神病患者；
- (f) 文化上的可接受性。住房必须在文化上对住户是可接受的，例如在设计、布局和其他特点上体现了他们的文化取向；
- (g) 适当的基础设施。必须有对健康、安全、舒适和营养不可或缺的服务、材料和设施，例如安全饮用水、卫生设施和盥洗设施。

## 适足住房权

### 《经济、社会、文化权利国际公约》

#### 第 十一 条

一、本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括……住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。

第 7 号一般性意见(1997 年): 适足住房权: 强行驱逐(《公约》第十一条第一款;  
第 4 号一般性意见(1991 年): 适足住房权(《公约》第十一条第一款; 第 15 号一般性意见(2002 年): 水权(《公约》第十一和十二条)。

**世界会议: 人居二:** 《伊斯坦布尔宣言》, 《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》

千年发展目标 7: 确保环境的可持续能力(到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善)

### C. 关键目标和指标

目标 1: 人人有家可归

指标:

- 全体人口中无家可归者所占比例
- 每个无家可归者所占有收容所床位数量

目标 2: 人人享有租用安全

指标:

- 下列人员在全体人口中所占比例:
  - 对其住房享有法律权利者(例如完全保有、租住、集体租用)
  - 在驱逐问题上, 受到法令或其他(例如共同法)法律适当程序的保护
  - 居住在非正式住区
  - 非法占据
  - 在特定时间内遭强力驱逐

目标 3: 人人享有适合居住的住房

指标:

- 生活在贫穷状态的个人或家庭平均居住平方米数

目标 4: 人人享有位于安全和卫生地点的住房

指标:

- 生活在危险地点(例如有毒废料、垃圾场)5 公里之内的贫穷家庭所占比例

目标 5: 人人能够负担适足住房

指标:

- 中位数贫穷家庭每月住房开支在其月收入中所占比例

目标 6: 人人有机会享有适足住房

指标:

- 穷人占据的多单元住房建筑和供残疾人使用的建筑所占比例

目标 7: 人人享有具备基本服务、材料、设施和基础设施的住房

指标:

- 拥有下列条件的家庭所占比例:
  - 安全饮用水
  - 卫生设施
  - 全天候道路
  - 电力

#### **D. 实现适足住房权战略的主要特点**

157. 国家应为低收入住房方案开发和配置适当资源，并制定税收抵减和其他激励措施，鼓励私人部门修建经济适用房。

158. 国家应采取步骤，确保生活在贫穷状态的人的租用期安全，例如，禁止随意强行驱逐的做法；制定迅速和可负担的授予居住权的措施，以及对生活在目前没有租用期保障的贫民窟和普通住区者的其他明令租用期保护；扩大国家土地和住房登记制度，保证穷人的租用权。

159. 应增加公共开支，并规定对私人部门的激励措施，推动优先考虑现有低收入住区的基础设施(例如道路、用水和卫生系统、排水和照明)。

160. 为确保低收入群体不至被迫花费比例过高的收入满足其基本住房需求，国家应推行和扩大住房补贴方案，并在必要时，借助市场管制，防止垄断性定价。

161. 鼓励为穷人建立以社区为基础的住房组织，作为居民区和住房改善的关键手段。

162. 应向低收入群体提供获得财政资源的机会，例如赠款、抵押和其他资本形式。

163. 应向低收入群体提供援助，帮助他们制定自己的住房融资和储蓄方案。

164. 国家应为面临获得住房的特殊障碍或有特殊住房需求的群体制定住房政策，包括残疾人、老年人、少数民族、土著人、难民和流离失所者。

165. 国家必须确保适当安顿流离失所者，并向他们提供合理补偿。

166. 在生活在贫穷状态的人依赖自建房屋时，国家应向他们提供必要资源，包括适当的建筑材料。

167. 在为穷人制定住房政策时，应考虑到环境因素，以确保低收入者住房位于安全和卫生的环境中。

168. 必须禁止一切形式的住房歧视和居民隔离。

169. 国家必须确保妇女对继承住房、土地和财产的权利受到充分尊重。

170. 国家必须采取专门措施，为无家可归者提供住所。

---

## 健康权

---

### A. 健康权的重要性

171. 健康不良会毁掉生计，降低工人的生产力，减少教育成果，限制机会，因而造成贫穷。由于贫穷使医疗机会减少，环境风险和营养不良增加，因此，健康不良往往也是贫穷的后果。因此，健康不良既是贫穷的原因，也是其后果：患病者更易变穷，穷人对疾病和残疾更加脆弱。

172. 健康良好对创造和维持穷人摆脱贫穷所需的能力至关重要。作为穷人的一项重要资本，健康良好有助于他们获得更大的经济安全。健康良好不只是发展的结果，也是实现发展的途径。

173. 如果缺乏对经济资源的掌握在此一因果关系中发生影响，健康不良只会构成贫穷。因此，健康权在减贫方面发挥了减贫作用。此外，享有健康权有助于确保其他权利，例如受教育权和工作权。

174. 在准备到 2015 年在世界范围实现的千年发展目标中，健康指标大有希望：其中，将五岁以下儿童的死亡率降低三分之二，产妇死亡率降低四分之三，无法持续获得安全饮用水的人口比例减半，扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延和扭转疟疾和其他主要疾病的发病率增长即是一些大有希望的目标，《千年宣言》还强调了其他重大卫生问题，例如增加发展中国家所有有此需要的人买到价格相宜的基本药物的机会。《千年宣言》对健康指标和问题给予的重视强调了健康权相对于减贫而言的重要性。

## **B. 健康权的范围**

175. 健康权还应理解为保持健康的权利：国家无法对每一种导致健康不良的原因提供保护。健康权是享有各类必要设施、商品、服务的条件，以实现可能达到的最高健康标准。健康权包括医疗保健和健康的基本决定因素，包括获得安全饮用水、适足的安全食品、适足的卫生设施和住房、卫生的职业和环境条件，以及获取与健康有关的信息和教育。

176. 健康权含有自由和权利的享有二者。自由涉及处置自己身体，包括生殖健康的权利，以及不受干预的权利，例如免遭酷刑和未经同意的医疗。

177. 权利的享有涉及可得、可及、可接受和高质量的卫生医疗和保护制度。因此，健康权意味着一国之内存在数量充足的公共卫生和卫生医疗设施、商品和服务。它还意味着每个人都可不受歧视地获得这些设施、商品和服务。可及性有若干层面，包括实际的、信息的、经济的。因此，“信息可及性”包括有权查找、接受和传播关于卫生问题的信息，但需受个人健康信息应予保密权的制约。“经济可及性”意味着卫生设施、商品和服务应使所有人都有能力负担，此外，所有卫生设施、商品和服务都必须是可接受的，也即尊重医疗伦理并在文化上适当，同时具备高质量。

178. 按照国际人权法，健康权包括一系列更具体的健康权利，例如母婴和生殖健康权；卫生的自然和工作场所环境权；预防、治疗和控制疾病权；对卫生设施、商品和服务的权利。

## 健康权

### 《经济、社会、文化权利国际公约》

#### 第十二条

一、本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。

二、本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为达到下列目标所需的步骤：

- (甲) 减低死胎率和婴儿死亡率，和使儿童得到健康的发育；
- (乙) 改善环境卫生和工业卫生的各个方面；
- (丙) 预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病；
- (丁) 创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件。

第14号一般性意见(2000年)：享有能达到的最高健康标准的权利(《公约》第十二条)；第15号一般性意见(2002年)：水权(《公约》第十一和第十二条)。

《儿童权利公约》：第六和二十四条

《消除对妇女一切形式歧视公约》：第十(h)、十一(1)(f)、十二(1)、十四(b)条和第24号一般性意见(1999年)：妇女和保健(《公约》第十二条)

**世界会议**：联合国大会艾滋病问题特别会议(2001年)；《关于艾滋病毒/艾滋病问题的承诺宣言》；反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议，德班(2001年)：《德班宣言和行动纲领》；第二次老龄问题世界大会(2002年)：《政治宣言》和《马德里老龄问题国际行动纲领》。

千年发展目标4 (降低儿童死亡率)，5 (改善产妇保健)，6 (与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争)和7 (持续获得安全饮用水)

**联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)和人权高专办**：艾滋病毒/艾滋病和人权问题国际指导方针

**世界卫生组织(世卫组织)**：《人权、卫生和减贫战略》(日内瓦，世卫组织，2005年)。



## C. 关键目标和指标

目标 1: 人人有机会获得适当和可负担的初级保健医疗

指标:

- 新生儿预期寿命
- 公共开支在初级保健中所占比例
- 任何类型的预付机制, 或在保健使用者费用方面强制干预措施(例如豁免计划, 现金补贴, 凭单), 或私人资助的健康保险所包容的穷人所占比例
- 每 1000 人中初级保健单位的数目
- 每 1000 中医生的数目
- 获得可负担的基本药物的穷人所占比例

目标 2: 消除可避免的儿童死亡

指标:

- 5 岁以下儿童死亡率
- 婴儿死亡率
- 接受传染病免疫的 5 岁以下儿童所占比例

目标 3: 消除可避免的产妇死亡

指标:

- 产妇死亡率
- 由技术熟练的保健人员照料的分娩比例
- 能享有产前和产后医疗设施的产妇所占比例

目标 4: 所有生殖年龄的男女能获得安全和有效的避孕方法

指标:

- 处于生殖年龄希望避孕的贫穷夫妇采用安全和有效的避孕方法的比率

目标 5: 消除艾滋病毒/艾滋病

指标:

- 孕妇艾滋病毒发生率
- 避孕套使用率
- 艾滋病毒/艾滋病造成的孤儿数目

目标 6: 消除其他传染病

指标:

- 传染病发病率和死亡率
- 可享有清洁、安全饮用水的人所占比例
- 可享有适当卫生设施的人所占比例
- 接受传染病免疫的人所占比例

目标 7: 消除卫生保健中的两性不平等

指标:

- 性别比例(全部、新生儿和少儿)
- 男性和女性的伤残调整生命年
- 在医疗机构中接受治疗的女性和男性比例

**D. 实现健康权战略的主要特点**

179. 国家应通过下列措施，改进对个人健康服务的供应，并为穷人提供更多享有服务的机会：

- (a) 以穷人为目标提供服务，为此应通过外展的门诊所，向健康服务面临特殊挑战的群体，例如妇女、老人、儿童、土著人、少数民族、贫民窟居民、移民劳工和生活在边远农村社区的人提供专门服务；
- (b) 确保资源分配向较贫穷的地理区域倾斜；
- (c) 确保资源分配向提供服务的较低层，也即初级保健倾斜；
- (d) 优先考虑生殖、产妇(产前和产后)和婴儿保健；
- (e) 查明对穷人有特殊影响的疾病和医疗条件，例如疟疾、肺结核和艾滋病毒/艾滋病、有针对性地推广专门为穷人设计的免疫和其他方案；
- (f) 确保所有服务都尊重个人、群体、少数民族和民众的文化，对性别问题保持敏感，并具有高质量；
- (g) 提供世卫组织《基本药物行动方案》中规定的基本药物。

180. 国家应通过下列方式，改进对穷人的公共卫生干预措施的供应和效率：

- (a) 采纳和执行基本环境控制，尤其是对穷人聚居区的垃圾处理进行此类控制；
- (b) 确保提供清洁、安全和可及的饮用水；
- (c) 管制健康服务的提供，例如消除不安全药物的销售和减少专业医疗事故；
- (d) 在当地社区提供关于重大卫生问题的教育和信息，包括预防和控制措施。

181. 国家必须减轻穷人享有卫生保健和健康保护的经济负担，例如降低和取消有关费用，为此，可取消收费，或采用其他预付办法(例如国家保险或通常税务)，或保留用户费用，针对穷人采取非任意的、平等的和非污辱性的干预措施(例如豁免计划、直接现金补贴和凭单)

182. 国家应促进在其他部门采取对健康的基本决定因素产生积极影响并给穷人带来实惠的政策。例如支持对穷人产生积极健康后果的政策(例如食品安全)，确认采取哪些措施以消除农业政策对穷人的不利影响(例如农业劳工的健康和安全风险)，并普遍促进穷人的创收活动。

183. 国家必须确保参与医疗和健康保护的所有人平等对待和尊重穷人。因此，国家应针对残疾和健康状况，包括艾滋病毒/艾滋病，向所有有关医务人员提供反歧视培训。

---

## 受教育权

---

### A. 受教育权的重要性

184. 教育是儿童和成人摆脱贫穷的基本手段。行使受教育权有助于享有许多其他人权，例如工作权、健康权和政治参与权，缺乏教育，例如高文盲率和小学低入学率等等现象，本身即是一种贫穷。

185. 普及初级教育是争取到 2015 年在世界范围实现的千年发展目标之一，这体现了受教育权与贫穷的相关性。因此，所有减贫战略都应密切关注实现受教育权，确保生活在贫穷状态的人最先受益于教育机会的增加。

## B. 受教育权的范围

186. 国际人权条约以相对严谨的方式规定了受教育权。除了向所有儿童提供免费和义务性质初等教育以外，国家还有义务逐步向所有人提供免费和平等的中等教育(包括职业培训)，以及根据能力对一切人平等开放免费教育。国家还有义务针对未能满足其基本学习需要的成年人加强基础(基本)教育，目的首先是消除文盲。平等和不歧视是受教育权的重要方面，国家应优先考虑向女童和其他易受歧视群体，例如残疾儿童平等开放教育。

187. 教育质量应注重最充分地发掘儿童的人格、天赋和能力潜力，使儿童能够本着宽容精神以及对人权、自然环境、其父母和文化特性以及与其自身不同的其他文明的尊重，负责任地参与自由社会中的生活，学校纪律的执行应符合儿童的人格尊严。

188. 原则上说来，国家可在私立和公共教育机构中贯彻这些权利。鉴于私立学校通常不能保证所有儿童的免费初等教育，国家有义务建立足够数量的公立学校，聘用必要数量的合格教师，提供国际人权法中规定质量的教育。作为第一步，《经济、社会、文化权利国际公约》的所有缔约国都应在批准该公约两年内，制定并通过详尽的行动计划，以逐步执行对所有人提供免费的义务性初等教育的原则。

189. 除了这些实现受教育权的积极义务外，国家还有义务尊重父母自行建立和指导的教育机构，为其子女选择私立学校和确保其子女按照自己的信念接受宗教和道德教育的自由。

## 受教育权

### 《经济、社会、文化权利国际公约》

#### 第十三条

一、本公约缔约各国承认，人人有受教育的权利。它们同意，教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重，并应使所有的人能有效

地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊，和促进联合国维护和平的各项活动。

二、本公约缔约各国认为，为了充分实现这一权利起见：

- (甲) 初等教育应属义务性质并一律免费；
- (乙) 各种形式的中等教育，包括中等技术和职业教育，应以一切适当方法，普遍设立，并对一切人开放，特别要逐渐做到免费；
- (丙) 高等教育应根据成绩，以一切适当方法，对一切人平等开放，特别要逐渐做到免费；
- (丁) 对那些未受到或未完成初等教育的人的基础教育，应尽可能加以鼓励或推进；
- (戊) 各级学校的制度，应积极加以发展；适当的奖学金制度，应予设置；教员的物质条件，应不断加以改善。

三、本公约缔约各国承担，尊重父母和(如适用时)法定监护人的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。

四、本条的任何部分不得解释为干涉个人或团体设立及管理教育机构的自由，但以遵守本条第一款所述各项原则及此等机构实施的教育必须符合国家所可能规定的最低标准为止。

#### 第十四条

本公约任何缔约国在参加本公约时尚未能在其宗主领土或其他在其管辖下的领土实施免费的、义务性的初等教育者，承担在两年之内制定和采取一个逐步实行的详细的行动计划，其中规定在合理的年限内实现一切人均得受免费的义务性教育的原则。

第 11 号一般性意见(1999 年)：初等教育行动计划(《公约》第十四条)和第 13 号一般性意见(1999 年)：受教育权(《公约》第十三条)。

《儿童权利公约》：第二十八和二十九条，第 1 号一般性意见(2001 年)：教育的目的

《消除对妇女一切形式歧视公约》：第十条

世界会议：《世界全民教育宣言》(1990年)；全民教育首脑会议：《德里宣言和行动框架》(1993年)；《全民教育：达喀尔行动框架》(2000年)。

千年发展目标 2 和 3：普及小学教育，促进两性平等并赋予妇女权力

### C. 关键目标和指标

目标 1：确保尽快，但不迟于 2015 年普及男童和女童初等教育

指标：

- 初等教育净入学率
- 从一年级开始达到五年级的学生所占比例
- 15-24 岁年龄组识字率
- 小学辍学率和入学率
- 初等教育在公共开支中所占份额

目标 2：所有儿童免费享有初等教育

指标：

- 在不付学费的国立中小学的学生所占比例
- 国立学校的小学学生平均缴纳学费

目标 3：落实义务初等教育

指标：

- 义务性教育年限

目标 4：消除文盲

指标：

- 成人总识字率
- 15-24 岁年龄组的识字率

目标 5：确保对所有人平等开放中等教育

指标：

- 按穷人和非穷人划分的中等教育的净入学率
- 中等教育在公共开支中所占份额

- 女童与男童在中等教育中所占比例
- 中等教育辍学率和就学率
- 接受中等教育的残疾儿童所占比例

目标 6: 所有儿童免费接受中等教育

指标:

- 在不付学费的国立学校中按穷人和非穷人划分的中学学生各占比例
- 国立学校的中学学生平均缴纳学费

目标 7: 消除初等和中等教育中的两性差异

指标:

- 初等教育中女童与男童比率
- 中等教育中女童与男童比率
- 15-24 岁年龄组中女性与男性识字比率

目标 8: 提高初等和中等教育质量

指标:

- 师生比率
- 教师—教室比率
- 免费获得课本的小学/中学学生所占比例

#### **D. 实现受教育权战略的主要特点**

190. 任何基于人权，有利穷人的教育政策都应当确保社会中最脆弱和边缘化程度最严重的群体有机会免费接受最基本的教育，例如初等教育、职业培训、识字课程和其他形式的基本成人教育。作为第一步，国家应制定并通过详尽的行动计划，逐步执行所有人免费接受义务初等教育的原则。

191. 作为优先考虑，国家应确保很少有机会受教育的群体，例如女童、残疾儿童、少数民族和难民儿童，以及生活在边远地区和贫民窟中的儿童接受初等教育。按照《千年发展目标》，应最好到 2005 年消除在初等教育中的两性差异。

192. 国家应为成人建立足够数量的教育机构，面向社会中最受剥夺的群体，并向他们免费开放。职业培训应在此类机构的课程中发挥重要作用。

193. 除了提供这些类型的教育的免费和平等机会外，政府还应确保生活在贫穷状态的人在接受教育时不受歧视，他们的辍学率不应明显高于社会中其他群体。还应制定专门的资助方案，使穷人有机会接受中等和高等教育，例如，应向生活在贫穷状态的儿童提供奖学金一类财政支助，并免费提供就学交通、适当的教材、校餐和其他服务。

194. 执行学校纪律应符合人格尊严，尤其是，应毫不拖延地取消体罚。

195. 教育应注重充分发展人的个性，加强对人的尊严、宽容、人权和基本自由的尊重，人权应在所有学校课程中占据重要位置。

---

## 个人安全和隐私权

---

### A. 个人安全和隐私权的重要性

196. 生活在贫穷状态的人通常面对各种形式的不安全。除了财务、经济和社会不安全外，他们往往还无家可归、被边缘化、受歧视，并遭受国家和非国家行为者的人身暴力侵害以及对其隐私、人格、名誉和名声的攻击。因此，努力加强穷人对个人安全的权利应在减贫战略中占据重要位置。

### B. 个人安全和隐私权的范围

197. 个人安全权利是一项独立于个人自由权利的人权。如果个人和群体遭受死亡威胁、暴力攻击、骚扰、恐吓或严重的歧视待遇，国家既负有对其生命、人格和个人安全提供最低限度保护的积极义务，此外，国家还负有义务，需确保任何个人不受国家或非国家行为者对其隐私、家庭、住宅或通讯的任意或非法干涉，或对其荣誉和名誉的非法攻击。隐私的概念是保护个人存在和自主这一特殊领域，包括个人的容貌、特征、人格、私密关系、性关系、通信、家庭和住宅，只要其不涉及其他人的自由和隐私。



## 个人安全和隐私权

### 《公民权利和政治权利国际公约》

#### 第七条

任何人均不得加以酷刑或施以残忍的、不人道的或污辱性的待遇或刑罚。特别是对任何人均不得未经其自由同意而施以医药或科学试验。

#### 第九条

一、人人有权享有人身自由和安全。任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由。

#### 第十条第一款

所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。

#### 第十七条

一、任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。

二、人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。

第 8 号一般性意见(1982 年)：个人享有自由和安全的权利(《公约》第九条)；第 16 号一般性意见(1988 年)：隐私权(《公约》第十七条)；第 20 号一般性意见(1992 年)：禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(《公约》第七条)；第 21 号一般性意见(1992 年)：被剥夺自由的人的待遇问题(《公约》第十条)。

### C. 关键目标和指标

目标 1：消除国家和非国家行为者对穷人的暴力

指标：

- 按社会中贫穷和非贫穷阶层分类的犯罪率
- 在整个犯罪率中针对穷人的杀人、暴力攻击和类似犯罪的比率

- 遭受警方暴力、骚扰、恐吓或歧视的穷人所占比例
- 警方对穷人的暴力、骚扰、恐吓或歧视在警方总体暴力、骚扰、恐吓和歧视中所占比例
- 穷人遭受暴力罪行的比率
- 按社会中贫穷和非贫穷阶层分类的专门针对女性的犯罪比率

目标 2: 确保对受暴力威胁的穷人提供适当的警方保护

指标:

- 防止对穷人的暴力的警方行动在整体警方防范行动中所占比例
- 调查对穷人的暴力犯罪的警方行动在警方总体刑事调查行动中所占比例

#### **D. 实现个人安全权利的战略的主要特点**

198. 旨在消除或至少大幅度减少对穷人的暴力的政策应明确区分国家行为者的暴力与非国家行为者的暴力。暴力可能采取死亡威胁、暴力攻击、骚扰、恐吓或严重歧视待遇的形式。妇女对家庭暴力和其他形式的基于性别的暴力尤其脆弱，因此，应采取专门措施，打击这类犯罪。

199. 国家应在全体人口中，尤其是针对警察推行教育方案，以促进更好地理解贫穷问题以及对穷人的不歧视问题。在招募警察和其他保安力量时，应考虑到候选者对穷人和社会中其他特别脆弱群体的态度。

200. 应在受暴力、骚扰、恐吓和歧视影响的贫穷地区提供警方保护。减贫战略应确定受影响最严重的区域，例如贫民窟，并提供足够数量的经专门培训的执法人员。

201. 国家应采取专门措施，对穷人提供平等、有效和免费的司法保护，使之不受对其尊严、隐私、人格、荣誉和名誉的非法攻击。

202. 有利穷人的安全政策应向穷人提供平等和免费机会，使之能够寻求刑事司法制度的帮助，将暴力侵害他们的犯罪者绳之以法(见准则 8, 平等寻求正义的权利)。这应包括采取专门的警方措施，调查对生活在贫穷状态的人的暴力犯罪。在保安部队人员犯有此类罪行时，应有穷人可以求助的有效和独立的控诉制度，并对犯法者采取纪律行动。

203. 国家应为受暴力侵害的无家可归者提供庇护所，尤其是穷人中的最脆弱者，例如妇女、儿童、老人和残疾人(见准则 8, 适足住房权)。

---

## 平等寻求正义权

---

### A. 平等寻求正义权的重要性

204. 生活在贫穷状态的人对政府机构和个人侵犯和滥用人权的行为尤其脆弱。穷人面对这类行为保护自己的最重要的可用手段是法庭保护。然而，由于经济和其他原因，生活在贫穷状态的人一般缺乏获得法庭保护的能力。即使有免费的法律援助，他们也缺乏必要的信息和自信心，从法庭那里寻求救济。因此，国家应积极促进穷人免费运用法院、法庭和其他解决争端机制作为对侵犯人权行为的补救措施。

205. 此外，穷人比非穷人更经常地被控犯罪行为。生活在贫穷状态的人无论是否犯罪，都有权享有对公正审判的最低限度保障，例如推定无罪。经验表明，生活在贫穷状态的人比其他人更有可能遭到歧视，被剥夺这些最低限度的保障。

### B. 平等寻求正义权的范围

206. 所有的人在法庭和裁判所前一律平等，在民事和刑事审讯中享有特定程序性保障。在法庭前的平等尤其意味着，所有的人都必须在不受歧视的情况下，有权平等寻求由独立和公正的法庭或裁判所来对民事争端或刑事指控作出决定。在民事和刑事诉讼中，最重要的程序性保障是接受公正和公开审讯的权利，包括当事各方之间平等武装原则。

207. 在刑事审讯中，对被告给予一系列特别权利，例如推定无罪，充分辩护权包括律师援助，审查证人权，不被迫自证其罪权，还应向犯罪受害者提供平等寻求正义的机会，并给予特别保护。

208. 一些程序性保障特别提到穷人的需要：如果刑事审讯中，被告没有为法律援助付费的充足手段，在司法利益有此需要的情况下，政府有积极义务免费提

供律师。同样，如果被告不懂或不会讲法庭上使用的语言，应免费获得译员的援助。

209. 生活在贫穷状态的人如为国家或非国家行为者侵犯人权行为的受害者，应有平等机会，免费向民事，行政或宪法法庭、裁判所和其他解决争端机制求助，作为补救措施和有效的赔偿手段。

## 平等寻求正义权

### 《公民权利和政治权利国际公约》

#### 第十四条

一、所有的人在法庭和裁判所前一律平等。在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案中的权利和义务时，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。由于民主社会中的道德的、公共秩序的或国家安全的理由，或当诉讼当事人的私生活的利益有此需要时，或在特殊情况下法庭认为公开审判会损害司法利益因而严格需要的限度下，可不使记者和公众出席全部或部分审判；但对刑事案件或法律诉讼的任何判决应公开宣布，除非少年的利益另有要求或者诉讼系有关儿童监护权的婚姻争端。

二、凡受刑事控告者，在未依法证实有罪之前，应有权被视为无罪。

三、在判定对他提出的任何刑事指控时，人人完全平等地有资格享受以下的最低限度的保证：

- (甲) 迅速以一种他懂得的语言详细地告知对他提出的指控的性质和原因；
- (乙) 有相当时间和便利准备他的辩护并与他自己选择的律师联络；
- (丙) 受审时间不被无故拖延；
- (丁) 出席受审并亲自替自己辩护或经由他自己所选择的法律援助进行辩护；如果他没有法律援助，要通知他享有这种权利；在司法利益有此需要的案件中，为他指定法律援助，而在他没有足够能力偿付法律援助的案件中，不要他自己付费；

(戊) 讯问或业已讯问对他不利的证人，并使对他有利的证人在与对他不利的证人相同的条件下出庭和受讯问；

(己) 如他不懂或不会说法庭上所用的语言，能免费获得译员的援助；

(庚) 不被强迫作不利于他自己的证言或强迫承认犯罪。

四、对少年的案件，在程序上应考虑到他们的年龄和帮助他们重新做人的需要。

五、凡被判定有罪者，应有权由一个较高级法庭对其定罪及刑罚依法进行复审。

六、在一人按照最后决定已被判定犯刑事罪而其后根据新的或新发现的事实确实表明发生误审，他的定罪被推翻或被赦免的情况下，因这种定罪而受刑罚的人应依法得到赔偿，除非经证明当时不知道的事实的未被及时揭露完全是或部分是由于他自己的缘故。

七、任何人已依一国的法律及刑事程序被最后定罪或宣告无罪者，不得就同一罪名再予审判或惩罚。

### C. 关键目标和指标

目标 1: 为作为受害者的穷人提供平等的民事司法机会

指标:

- 按性别和贫穷程度分类的民众利用民事司法机制的比例
- 在民事案件中获得法律援助的穷人所占比例
- 按性别和贫穷程度分类的可提起特别人权诉讼者所占比例
- 在人权诉讼中可获得法律援助的穷人所占比例
- 每一单位人口法官和法庭数目
- 穷人住宅和法庭之间平均距离
- 民事和人权法庭和裁判所的平均诉讼时间
- 民事司法中的腐败状况

目标 2: 公平审讯被控犯罪的穷人

指标:

- 因犯罪被判刑的穷人在总犯罪率中所占比例
- 刑事司法中腐败程度

目标 3: 穷人作为犯罪受害者, 应能将罪犯绳之以法

指标:

- 对穷人犯罪的被判刑罪犯在对穷人犯罪案件中所占比例

#### **D. 实现平等寻求正义权战略的主要特点**

210. 减贫战略中应包括专门的方案, 以促进实现穷人免费和平等寻求法庭、裁判所和其他争端解决机制的帮助, 及其在民事和刑事诉讼中获得公正审讯的权利。政府应确保数量充足的适当司法机制, 并向穷人开放, 且在质量上是可以接受的。为此目标, 政府不妨设立创新性的、非正式的解决争端机制, 并保证其高质量、对穷人开放并符合所有有关人权原则。

211. 促进穷人寻求正义权的措施包括:

- (a) 在贫民窟和其他穷人居住地区就寻求正义权开展宣传活动;
- (b) 增加法庭、裁判所和非正式解决争端机制的数目;
- (c) 尤其是在贫穷地区增加法官和执法人员的数目;
- (d) 提高法官和执法人员的工资;
- (e) 为生活在贫穷状态的人设立法律咨询处;
- (f) 在民事和刑事诉讼中向穷人提供法律援助方案;
- (g) 为法官、律师和执法人员制定关于穷人不受歧视权的培训方案
- (h) 加强有关机构对判决结果的执行;
- (i) 增进穷人寻求法庭、非正式解决争端机制和执法官员帮助的实际机会, 尤其是在边远农村地区;
- (j) 消除司法中的腐败;
- (k) 帮助作为犯罪受害者的穷人将犯罪者绳之以法。

---

## **政治权利和自由**

---

### **A. 政治权利和自由的重要性**

212. 一般来说, 生活在贫穷状态的人受社会排斥, 属于政治边缘化群体。他们缺乏切实参与政治决策的必要信息和政治权利。由于他们在政治决策机构中代表不足, 他们的特殊需要往往被忽略, 因此, 缺乏政治权利和自由既是贫穷的原

因，也是其后果。遭受社会和政治排斥的人更有可能陷入贫困，穷人更容易遭受社会排斥和政治边缘化。

213. 缺乏政治权利和自由是贫困的要素，只要对经济资源的掌握不充分在此因果关系中发挥了作用。积极参与政治决策，以及社区的更广泛的社会和文化生活，在扩大政治自由和赋予民众权利方面发挥了作用，并进而推动消除社会排斥和政治边缘化。此外，享有政治权力和自由有助于确保其他人权，例如教育权、工作权、健康权和平等寻求正义权，帮助穷人积极参与其社区的社会、文化和政治生活因此构成了减贫战略的组成部分。

214. 在自由和民主社会中，对民间社会，包括穷人的参与必不可少的这些人权通常被表述为政治权利和自由。除了公民参与处理公共事务的一般政治权利外，还有一系列政治自由对穷人的有效参与也必不可少，首先是知情权。除了缺乏对经济资源的掌握外，生活在贫穷状态的人通常缺乏必要信息，以获取教育、工作、卫生服务、法庭、警察或政治决策进程方面的平等机会。因此，知情权是一项重要人权，它使穷人不仅能够积极参与处理公共事务，还能克服其他能力欠缺。

215. 在减贫战略中，知情权和其他政治权利和自由至关重要，从实质性和程序性角度来看都是如此。作为实质性人权，投票权、担任公职的平等机会，以及表达自由和结社自由，使穷人能够克服导致贫穷的能力欠缺。作为程序性权利，它们使穷人能够积极参与制定、执行和监测减贫战略(见准则 5)。

## **B. 政治权利和自由的范围**

216. 政治权利通常定义为直接或通过自由选择的代表，例如借助投票权或在议会选举和其他选举中当选的权利参与处理公共事务的权利和机会，以及有平等机会担任公职的权利。政治自由包括基本的民主权利，例如言论自由、表达自由、信息自由、结社自由、集会自由和媒体自由。政治权利通常限定为公民享有，政治自由则是普遍的人权，所有人，无论是公民还是处于其他地位者都可平等享有。

217. 寻求和获取信息的权利规定政府有义务向穷人及其自由选择的代表提供所有有关政府活动和服务的信息。这包括有关政府对穷人必不可少的服务的信息，比如教育机会、卫生服务、就业服务、社会保障、司法和政治决策进程。从程序性角度来看，政府负有特别的义务，应在制定、执行和监测减贫战略各个阶

段向穷人提供所有有关信息。生活在贫穷状态的人只有在专门针对他们展开的全面信息活动基础上才有可能切实参与国家驱动的减贫战略。

218. 对表达自由的权利保证穷人及其代表有权就减贫战略进程和在一般意义上表达和传递任何意见、想法或信息，不论口头的、书面的、印刷的、采取艺术形式的，或通过任何其他媒介。对集会自由的权利赋予所有人，包括穷人积极表达其意见的权利，为此可组织示威和类似公共集会，以吸引政府、媒体和全体公众的注意。最后，所有人都有权与其他人自由结社，包括组织和加入工会的权利，以更有效地保护其利益，例如，生活在贫穷状态的人可决定或建立专门的联盟、工会、政党或基金会，或加入现有组织，以在制定、执行和监测减贫战略进程中和在一般意义上发表他们的集体意见。

219. 参加文化生活的权利是尊重文化多样性、也是针对社会排斥的一种保护。对文化必须作广义理解，它意味着一个群体有共同的生活方式，包括他们长期积累，视为独特和有意义的知识和理解，技能和价值观，国家有责任采取所有必要措施，防止穷人和其他边缘化群体遭受社会排斥，并帮助他们参与各自社区的社会、文化和政治生活。

220. 虽然行使政治自由必然带来特定的义务和责任，因此也受到某些限制，但此类限制必须由法律作出规定，必须是出于某些公共目标的利益，例如国家安全、公共秩序、卫生和道德，或是为了保护其他人的权利和自由。穷人为改善其状况，参与减贫战略进程而发表的有关想法、意见和信息的内容，很少引起合法的政府限制。如果他们的表达方式，例如公众示威，可能出于公共秩序或预防犯罪的目的需要加以限制，政府必须证明此类限制在民主社会中是必须的，是为了实现相应的公共目标。这就意味着任何限制都必须是合乎分寸的，非歧视性的。

国际人权文书中涉及政治权利和自由的一些条款，见关于参与问题的准则 5 方框内文字

### C. 关键目标和指标

目标 1: 确保穷人通过议会、区域和地方选举，全面公民和类似决策进程充分和平等地参与处理公共事务

指标:

- 穷人和非穷人参与投票的比例



- 穷人和非穷人在地方、区域和国家各级选入公共机构的比例
- 穷人和非穷人出任公职的比例

目标 2: 确保穷人平等享有结社自由的权利

指标:

- 穷人建立的任何联合会者所占比例
- 非穷人为保护穷人利益建立的联合会、联盟、政党、基金会和媒体的数目

目标 3: 确保穷人平等享有集会自由的权利

指标:

- 生活在贫穷状态的人或以其名义组织的公共集会、示威或罢工的数目

目标 4: 穷人平等享有知情权

指标:

- 政府直接面向穷人组织的公共信息活动的数目
- 直接面向穷人的媒体节目数目
- 各种方言的印刷媒体的流通情况
- 向穷人传播信息的公共开支所占份额

目标 5: 穷人充分参与制定、执行和监测减贫战略

指标:

- 了解本国减贫战略进程的穷人所占比例
- 参加减贫战略信息发布会的穷人所占比例
- 参与制定减贫战略的穷人所占比例
- 参与执行减贫战略的穷人所占比例
- 参与减贫战略的监测和问责的穷人所占比例

#### **D. 实现政治权利和自由战略的主要特点**

221. 国家应直接针对社会中最贫穷阶层组织公共宣传活动，告知穷人他们的权利以及政府的有关减贫服务，包括免费接受教育、保健和社会保障服务、司法和其他服务。政府要想对公众，尤其是穷人隐瞒某些信息，必须解释这些信息为什么不应披露。公众，尤其是穷人，有权就隐瞒某些信息的决定向法庭或其他独

立机构提出申诉。生活在贫穷状态的人还应被告知他们有权积极参与减贫战略进程和处理公共事务。

222. 应鼓励并帮助生活在贫穷状态的人在中央和地方政治决策各级积极参与制定、执行和监测减贫战略和处理一般意义上的公共事务。政府应消除阻止穷人参与选举和其他民主决策程序(全民公决、公民创制等等)的所有法律障碍,例如识字能力测试、居住要求和对选民登记的类似教育或经济先决条件,或排斥社会地位不利的人(例如无家可归者)享有投票、当选和寻求公共服务的政治权利。鉴于有关的人权准则不加任何歧视地提到参与处理公共事务的“权利和机会”,政府负有专门义务,需保证采取积极措施,使所有合格的人都拥有行使其政治权利的切实机会。例如,政府应作出特别努力,面向穷人提供选民教育设施,同时,在组织选举时,生活在贫民窟或边远农村地区的穷人应便于接近投票箱。

223. 应鼓励和帮助生活在贫穷状态的人自由和公开表明在减贫战略进程内外对政府政策的意见、看法、政治主张和批评,对此绝不应加以任意限制。为听取穷人的声音,政府应设计和建立专门的非官僚性质的、可及的和有效的机制,例如贫穷问题监察员,以便生活在贫穷状态的人可以表明其关注、意见和要求。

224. 还应鼓励和帮助生活在贫穷状态的人组成自己的联合会、联盟、政党或基金会,以更有效地保护他们的权利和利益。应邀请这些组织积极参与减贫战略的各个阶段和其他的有关政府进程和讲坛。

225. 各国应颁布法律,尊重和保护文化多样性。它们应当使穷人有能力组织联合会,保护自身利益,并组织会议和社会和文化活动,以便生活在贫穷状态的人参与进来,同时不担心受到歧视或丧失名誉。国家应制定专门方案,消除对穷人和社会中其他边缘化阶层的排斥,使他们能够参与各自社区的文化生活。

226. 政府拥有或控制的所有媒体都应特别关注穷人的状况,积极推动对穷人的公共宣传活动,并提供一个公共平台,供穷人发言。政府还应鼓励其他媒体发挥类似作用,以促进穷人的利益。

-- -- -- -- --